

Université de Lille  
Faculté Ingénierie et Management de la Santé (ILIS)  
Master Management Sectoriel

GUIGNETTE Antoine

# La participation des usagers dans les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile

---

Sous la direction de Madame Johanne SAISON-DEMARS, Professeur des Universités

Mémoire de fin d'études de la 2<sup>ème</sup> année de Master  
Année universitaire 2017/2018  
Management des établissements de santé

## Composition du jury

Monsieur Stanislas WOCH	Maître de conférences associé	Président du jury
Madame Johanne SAISON-DEMARS	Professeur des Universités	Membre du jury
Monsieur Patrick DENELE	Directeur de l'association A.I.R.	Membre du jury

## Date de soutenance

5 octobre 2018



Faculté Ingénierie et Management de la Santé  
42, rue Ambroise Paré  
59120 LOOS



## Remerciements

---

J'exprime ma reconnaissance et ma gratitude à toutes les personnes m'ayant apporté leur aide dans la réalisation de ce mémoire :

- Monsieur Stanislas WOCH, Maître de conférences associé, Faculté Ingénierie et Management de la Santé, Responsable du Master Management Sectoriel – Management des établissements de santé, pour sa disponibilité et ses recommandations.
- Madame Johanne SAISON-DEMARS, Docteur en droit public, Professeur des Universités, Université de Lille, habilitée à diriger des recherches, pour ses conseils ayant contribué à alimenter ma réflexion.
- Au sein de l'association Accueil Insertion Rencontre : Monsieur Patrick DENELE, Directeur, pour son écoute et ses précieux conseils tout au long de ma démarche ; Madame Christine AUBOURG, Présidente, pour son soutien moral ; Les équipes du Centre d'accueil pour demandeurs d'asile et du Centre provisoire d'hébergement, pour leur bienveillance et leur disponibilité.
- Madame Sandrine PINOCHEAU et Monsieur Abdelkader HARIZI, de la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) du Nord, pour le temps qu'ils m'ont accordé et la richesse de nos échanges. Mesdames Sophie DELOISON (DDCS de l'Oise) et Julie TARAHOUE (DDCS de la Somme), et Messieurs Joffrey ROBECOURT (DDCS de l'Aisne) et Antoine MEUR (DDCS du Pas-de-Calais) pour leur disponibilité et les informations transmises.
- Les membres du Conseil consultatif régional des personnes accueillies / accompagnées (CCRPA) de la région des Hauts-de-France pour leur accueil et la qualité de nos échanges.
- Les professionnels des Centres d'accueil pour demandeurs d'asile de la région des Hauts-de-France ayant participé aux entretiens et les personnes hébergées qui se sont portées volontaires pour participer à l'enquête.

## Sommaire

---

<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>3</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>4</b>
<b>LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES UTILISES .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>DEVELOPPEMENT .....</b>	<b>11</b>
1. Le dispositif français d'accueil des demandeurs d'asile .....	11
2. La participation et l'expression : un droit des usagers.....	29
3. La participation des usagers dans les CADA de la région Hauts-de-France.....	50
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>67</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>70</b>
<b>SITOGRAPHIE .....</b>	<b>75</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>77</b>
<b>TABLEAUX ET FIGURES.....</b>	<b>79</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>80</b>
<b>RÉSUMÉ.....</b>	

## Liste des principaux sigles utilisés

<b>ADA</b>	Allocation pour demandeur d'asile
<b>AHI</b>	Accueil, hébergement et insertion
<b>ANESM</b>	Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux
<b>AT-SA</b>	Accueil temporaire service de l'asile
<b>BOP</b>	Budget opérationnel de programme
<b>BOP 104</b>	Intégration et accès à la nationalité française (Ministère de l'intérieur)
<b>BOP 177</b>	Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables (Ministère des affaires sociales et santé)
<b>BOP 303</b>	Immigration et asile (Ministère de l'intérieur)
<b>BPI</b>	Bénéficiaires de la protection internationale
<b>CADA</b>	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
<b>CADA-IR</b>	CADA-Intégration des réfugiés
<b>CAES</b>	Centres d'accueil et d'évaluation des situations
<b>CAI</b>	Contrat accueil intégration
<b>CAO</b>	Centre d'accueil et d'orientation
<b>CASF</b>	Code de l'action sociale et des familles
<b>CESEDA</b>	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
<b>CHRS</b>	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
<b>CHU</b>	Centre d'hébergement d'urgence
<b>CHUM</b>	Centre d'hébergement d'urgence migrants
<b>CIR</b>	Contrat d'intégration républicaine avec l'État
<b>CNDA</b>	Cour nationale du droit d'asile
<b>CPH</b>	Centre provisoire d'hébergement
<b>CVS</b>	Conseil de la vie sociale
<b>DA</b>	Demandeur d'asile
<b>DDCS</b>	Direction départementale de la cohésion sociale
<b>DN@</b>	Application dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile
<b>DPAR</b>	Dispositif de préparation au retour
<b>DPHRS</b>	Dispositif provisoire d'hébergement des réfugiés statutaires
<b>ESSMS</b>	Établissement et services sociaux et médico-sociaux
<b>GUDA</b>	Guichet Unique des Demandeurs d'Asile
<b>HAS</b>	Haute autorité de la santé
<b>HCR</b>	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
<b>HUDA</b>	Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
<b>OFII</b>	Office français de l'immigration et de l'intégration
<b>OFPRA</b>	Office français de protection des réfugiés et des apatrides
<b>OQTF</b>	Obligation de quitter le territoire français
<b>PRAHDA</b>	Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile
<b>RHVS</b>	Résidence hôtelière à vocation sociale
<b>SIAO</b>	Service intégré de l'accueil et de l'orientation
<b>SPADA</b>	Structure de premier accueil des demandeurs d'asile
<b>SRADA</b>	Schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile
<b>UE</b>	Union européenne

## Introduction

---

*Whatever you do for me but without me, you do against me.*

[Mohandas Karamchand Gandhi, 1869-1948]

Depuis l'été 2015, l'Union européenne (UE) connaît un afflux sans précédent de migrants. Cette « crise migratoire » ou « crise des migrants » est quotidiennement au cœur de l'actualité et des déclarations politiques. Les tensions entre les partenaires européens se sont exacerbées et le Conseil européen du 28 juin 2018 a adopté une série de nouvelles mesures sur les questions migratoires. De quoi parle-t-on ? Une « crise migratoire » désigne un phénomène d'augmentation du nombre de migrants arrivant dans un pays ou une zone géographique. Cette notion subjective intervient lorsque le flux migratoire devient trop important et pose un problème au pays d'accueil.

Les statistiques de l'Office statistique de l'Union européenne ne permettent d'évaluer que le nombre de demandes d'asile déposées<sup>1</sup> dans les 28 pays de l'UE : 1,32 million en 2015, 1,26 million en 2016 et 0,7 million en 2017<sup>2</sup>. Bien qu'en diminution sensible, ces chiffres demeurent historiquement élevés<sup>3</sup> et doivent être rapportés au contexte international. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a enregistré en 2016 le plus grand nombre de personnes victimes de migrations forcées depuis les cinquante dernières années<sup>4</sup> : 65,6 millions (dont 40,3 millions de personnes déplacées dans leur propre pays ou apatrides, 22,5 millions de réfugiés « enregistrés » et 2,8 millions de demandeurs d'asile). Cette situation est due essentiellement aux conflits et au terrorisme qui frappent le Proche et Moyen-Orient.

Au-delà des débats, des statistiques et de la justification, les migrants sont avant tout des hommes, des femmes et des enfants. Pour l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le terme migrant est employé pour désigner la « personne qui vit de façon temporaire ou permanente dans un pays dans lequel elle n'est pas née et qui a acquis d'importants liens sociaux avec ce pays ».

---

<sup>1</sup> Ces chiffres peuvent inclure des demandes déposées dans plusieurs pays par les mêmes personnes.

<sup>2</sup> Sitographie #1.

<sup>3</sup> Le précédent maximum remonte à 1999 avec 0,7 million de demandes dans une UE à 15 pays.

<sup>4</sup> UNHCR, (2017). *Global Trends – Forced Displacement in 2016*. p. 2

Selon la Convention des Nations Unies sur les droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles, les travailleurs migrants sont « les personnes qui vont exercer, exercent ou ont exercé une activité rémunérée dans un État dont elles ne sont pas ressortissantes ».

La Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme des migrants auprès des Nations Unies<sup>5</sup> « a proposé d'inclure dans la catégorie des migrants : a) Les personnes qui se trouvent hors du territoire de l'État dont elles possèdent la nationalité ou la citoyenneté, mais qui ne relèvent pas de la protection juridique de cet État, et qui se trouvent sur le territoire d'un autre État ; b) Les personnes qui ne jouissent pas du régime juridique général inhérent au statut de réfugié, de résident permanent, de naturalisé ou d'un autre statut octroyé par l'État d'accueil ; c) Les personnes qui ne jouissent pas non plus d'une protection juridique générale de leurs droits fondamentaux en vertu d'accords diplomatiques, de visas ou d'autres accords. »

Cette large définition des migrants reflète la difficulté actuelle à distinguer les motivations poussant une personne à se déplacer de son pays (émigration) vers un autre pays (immigration) : persécutions politiques ou religieuses, conflits, problèmes climatiques, sociaux, économiques, fiscaux ou personnels.

Une personne fuyant son pays car elle craint – avec raison – d'être persécutée ou que sa vie est en danger, peut demander une protection dans le pays qui l'accueille, elle devient alors demandeur d'asile. Le droit d'asile est un droit de l'homme fondamental reconnu par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (1948), la Convention de Genève (1951) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000). L'Union européenne a l'obligation légale et morale de protéger les personnes en danger.

Si une personne n'a pas de titre de séjour, cela ne signifie pas pour autant qu'elle n'ait pas de droits. En France, les demandeurs d'asile (100 755 demandes d'asile ont été enregistrées en 2017<sup>6</sup>) sont pris en charge par des acteurs et des dispositifs dédiés. Ils bénéficient de droits spécifiques liés à cette situation d'asile (par opposition au droit commun) et sont accompagnés dans leur parcours de demande d'asile. Ces règles spécifiques sont précisées dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Au cours de ce parcours d'accueil, le demandeur d'asile se voit proposer

---

<sup>5</sup> Note du Secrétaire général des Nations Unies. A/57/292. Août 2002. p. 11

<sup>6</sup> OFPRA, (2018). À l'écoute du monde. Rapport d'activité 2017. p. 20

une offre de prise en charge avec des conditions matérielles d'accueil spécifiques, dont un hébergement. Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile regroupe deux types d'hébergement : les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et l'Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA).

Les CADA constituent une catégorie à part entière d'établissement ou service social à l'article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF). Les missions<sup>7</sup> d'un CADA sont les suivantes : l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile pendant toute la durée de l'étude de leur dossier de demande de protection internationale ; l'accompagnement administratif, social et médical ; la scolarisation des enfants et l'animation du centre ; la gestion de la sortie du centre.

Les finalités de l'action sociale et médico-sociale sont définies par la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale (reprises à l'article L. 116-1 du CASF) : « [elle] tend à promouvoir (...) l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes (...) en situation de précarité ou de pauvreté (...) ». Les droits des usagers sont renforcés. La participation et l'expression des personnes accompagnées constitue désormais une dynamique d'engagements réciproques entre professionnels et personnes accompagnées et peut prendre deux formes<sup>8</sup> : la participation de l'utilisateur à sa propre prise en charge (article L. 311-3 du CASF) et la participation à la vie et au fonctionnement de l'établissement (article L. 311-6 du CASF). Les CADA sont concernés par la mise en place de ces dispositifs de participation.

Au sein d'un CADA, les usagers peuvent appartenir à trois catégories : demandeur d'asile en attente d'une décision quant à sa demande de protection, demandeur d'asile ayant reçu une réponse négative (débouté) ou réfugié ayant obtenu une protection internationale et en attente d'un relogement. Ces usagers sont vulnérables sur le plan de la santé psychique et physique<sup>9</sup>. Les facteurs de vulnérabilité sont multiples (exil, exclusion, précarité) et peuvent

---

<sup>7</sup> Arrêté du 29 octobre 2015 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

<sup>8</sup> ANESM, (2014). La participation des usagers au fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux : recueil des pratiques et témoignage des acteurs. Rapport d'enquête. p. 8

<sup>9</sup> CIRÉ, (2011). Les maladies du séjour, Guide pratique. 71 p.



révéler ou aggraver des traumatismes du passé (torture, guerre, situation d'attente, exclusion, discrimination). Ils vivent des ruptures multiples : perte de repères culturels, situation de deuil vis-à-vis de son environnement, de sa famille, de son passé. Ils peuvent être vulnérables sur le plan de la santé en fonction de l'état épidémiologique de leur pays d'origine et sur le plan sociojuridique (barrière de la langue, manque d'information, situation d'attente, conflits avec l'entourage, absence de revenus).

Dès lors, participer à la vie et au fonctionnement d'un CADA peut paraître très éloigné de la préoccupation quotidienne des usagers. Ce constat amène la question suivante : **les dispositifs de participation et d'expression des usagers à la vie et au fonctionnement, mis en place dans les CADA, sont-ils effectifs ?** Cette problématique entraîne trois autres questions sous-jacentes : les initiatives mises en place relèvent-elles de l'animation ou de la participation ? les réponses apportées correspondent-elles aux besoins des personnes accueillies ? les effets sur les personnes accueillies sont-ils pris en considération ?

Pour répondre à cette problématique, j'ai d'abord effectué une analyse bibliographique afin d'identifier d'une part les textes de référence encadrant les demandeurs d'asile, les CADA et les dispositifs de participation et d'expression, et d'autre part les pratiques professionnelles liées à la mise en place de ces dispositifs.

Je me suis ensuite intéressé aux CADA implantés sur le territoire de la région Hauts-de-France afin de mesurer le degré d'appropriation des dispositifs de participation et d'expression par les professionnels et recueillir l'avis des usagers. J'ai procédé en trois temps :

- Des échanges avec les cinq<sup>10</sup> Directions départementales de la cohésion sociale afin de leur présenter l'objet et la méthodologie de mon mémoire et leur demander l'autorisation de contacter les CADA de leurs territoires respectifs.
- La construction d'un questionnaire semi-directif à destination des professionnels des CADA et un questionnaire pour recueillir l'avis des usagers.
- Une sollicitation de chaque CADA, la réalisation des enquêtes auprès des professionnels qui le souhaitent et un envoi du questionnaire pour les usagers aux établissements qui pouvaient le distribuer.

---

<sup>10</sup> Aisne, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Somme.

La première partie de ce mémoire sera consacrée à la présentation du dispositif français d'accueil des demandeurs d'asile. Dans un premier temps, je m'attacherai à définir les notions de migrant, de demandeur d'asile et de réfugié. Dans un deuxième temps, je présenterai les acteurs français chargés de la mise en œuvre de la politique de l'asile ainsi que le parcours du demandeur d'asile en France. Dans un troisième temps, j'aborderai le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et je dresserai un panorama des différents types d'hébergement. Je terminerai par une présentation des centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

La deuxième partie sera consacrée aux notions de participation et d'expression des usagers à la vie et au fonctionnement des établissements appartenant au secteur de l'inclusion sociale. Dans un premier temps, je ferai un rappel des exigences réglementaires qui encadrent les dispositifs de participation. Dans un deuxième temps, j'aborderai les travaux (recommandations de bonnes pratiques et études) réalisés par l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux et par la Fédération des acteurs de la solidarité. Je terminerai par une présentation des limites à la mise en place des dispositifs de participation des usagers dans les CADA.

La troisième partie sera consacrée à l'étude réalisée auprès des professionnels et des usagers des CADA de la région Hauts-de-France. Dans un premier temps, je m'attacherai à détailler la méthodologie de travail utilisée pour construire et réaliser les enquêtes à destination des professionnels et des usagers. Dans un deuxième temps, je présenterai l'analyse des données recueillies au cours des entretiens réalisés avec les professionnels des CADA. Je terminerai par présenter une synthèse de l'avis des usagers ayant répondu au questionnaire.

# Développement

---

## 1. Le dispositif français d'accueil des demandeurs d'asile

Dans cette première partie je vais présenter le dispositif français d'accueil des demandeurs d'asile. Tout d'abord, je préciserai les notions de migrant et de demandeur d'asile ainsi que les différentes protections auxquelles ils peuvent prétendre. Ensuite, je présenterai les acteurs de la mise en œuvre de la politique de l'asile ainsi que le parcours du demandeur d'asile. Je repositionnerai également l'hébergement des demandeurs d'asile dans le paysage des différents types d'hébergement. Enfin, je terminerai par une présentation des centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

### 1.1. Migrant, demandeur d'asile, réfugié : quelles différences ?

Nous utilisons de très nombreux termes pour qualifier les personnes qui quittent leur pays : étranger, étranger primo-arrivant, immigrant, immigré, émigrant, émigré, migrant, exilé, déplacé, réfugié, apatride, demandeur d'asile, dubliné, débouté, clandestin, sans-papier. Avant de présenter les principaux textes encadrant la protection en matière d'asile, il apparaît opportun de définir succinctement ces différents termes :

- Est « apatride » toute personne dépourvue de nationalité et qui ne bénéficie de la protection d'aucun État. Contrairement aux réfugiés, elles ne sont pas forcément persécutées et la plupart vivent encore dans leur pays de résidence habituelle.
- Est « clandestin » toute personne, ni réfugiée, ni apatride, qui réside dans un pays étranger sans titre de séjour officiel, d'où leur autre nom de « sans-papier ».
- Est « débouté » toute personne pour qui la demande d'asile a été refusée et qui doit quitter le territoire si elle ne peut prétendre à un autre statut.
- Est « demandeur d'asile » toute personne ayant fui son pays parce qu'elle y a subi des persécutions, ou craint d'en subir et qui est en quête d'une protection internationale. Cette personne devient demandeur d'asile quand elle demande au pays accueillant de lui accorder cette protection.
- Est « déplacé » toute personne ayant été forcée de quitter son lieu de vie, mais demeurant dans le même pays.
- Est « dubliné » toute personne dont la demande d'asile relève d'un autre État européen, en application du règlement européen dit « Dublin III ».

- Est « émigrant » toute personne qui quitte le pays où elle se trouve, au moment où elle le fait.
- Est « émigré » toute personne qui a quitté son pays, pour un autre endroit, afin de s'y installer durablement.
- Est « étranger » toute personne n'ayant pas la nationalité de l'État dans lequel elle vit.
- Est « étranger primo-arrivant » toute personne en situation régulière vis-à-vis du droit au séjour sur le territoire français et signataire du contrat d'intégration républicaine.
- Est « exilé » toute personne qui est contrainte de vivre dans un autre pays que celui où il souhaite vivre.
- Est « immigrant » toute personne qui est en train d'immigrer ou qui vient d'immigrer.
- Est « immigré » toute personne née dans un autre État que celui où elle réside. Un immigré peut ne pas être étranger (c'est le cas des personnes nées à l'étranger et naturalisées dans le pays d'accueil) et un étranger peut ne pas être immigré, s'il est né étranger sur le sol du pays d'accueil.
- Est « migrant » toute personne ayant quitté son pays d'origine, de manière volontaire, pour s'installer dans un autre pays de façon durable.  
Le mot migrant insiste sur la notion géographique de mouvement, tandis que l'exil se rapporte aux difficultés auxquelles la personne doit faire face, qu'il s'agisse ou non d'une migration forcée.
- Est « réfugié » toute personne ayant dû franchir les frontières de son pays d'origine par crainte d'un danger (guerre, persécution politique, religieuse, raciale...) et qui a trouvé refuge et une protection dans un autre pays. Le réfugié se voit reconnaître un droit de séjour, accompagné du droit de travailler dans l'État d'accueil.

La notion de migrant n'a pas de contenu juridique. À l'inverse, les notions de demandeur d'asile et de réfugié sont des notions juridiques.

Je vais à présent détailler les principaux textes qui encadrent les trois formes de protection auxquelles peuvent prétendre les demandeurs d'asile en France : le statut de réfugié, la protection subsidiaire, le statut d'apatride et la protection temporaire.

### 1.1.1. Le statut de réfugié

Le statut de réfugié peut être accordé selon trois fondements : l'asile conventionnel, l'asile constitutionnel et l'asile sous mandat du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés.

L'asile conventionnel est défini par l'article 1-A-2 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 précisant qu'un réfugié est une personne « qui (...) craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ». La Convention de Genève ne remet pas en cause la souveraineté des États. Chaque pays est libre d'interpréter le texte de la Convention de manière plus ou moins restrictive.

À l'origine, cette Convention restreignait le statut de réfugié à ceux dont les circonstances étaient venues « à la suite d'événements survenus avant le 1<sup>er</sup> janvier 1951 » et offrait la possibilité aux États parties à la Convention de choisir entre « événements survenus en Europe » et « événements survenus en Europe ou ailleurs ». Le Protocole de New York du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés a supprimé ces restrictions temporelles et géographiques.

L'asile constitutionnel tire son origine de l'alinéa 4 du préambule de la Constitution française du 27 octobre 1946, repris par la Constitution française du 4 octobre 1958 : « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ». Le contenu de la catégorie des « personnes persécutées pour la liberté » a été précisé (insertion de l'article 53-1 dans la Constitution française de 1958) par la réforme constitutionnelle de 1993.

Enfin, l'asile sous mandat du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), lorsque l'étranger est reconnu réfugié par le HCR sur la base des articles 6 et 7 de son statut.

### 1.1.2. La protection subsidiaire

Cette protection résulte notamment de l'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme de 1950 : nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

La loi n° 98-349 du 11 mai 1998, dite aussi loi Chevènement ou loi « Réséda », est une loi relative au droit d'asile. Cette loi réunit dans un texte unique l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit asile. Ce texte consacre la faculté d'accorder l'asile sur deux fondements distincts de la Convention de Genève : l'asile constitutionnel (voir *supra*) et l'asile territorial<sup>11</sup> qui « peut être accordé par le ministre de l'intérieur après consultation du ministre des affaires étrangères à un étranger si celui-ci établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, modifiant la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile, précise que le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne « qui est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes : la peine de mort ou une exécution ; la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ; s'agissant d'un civil, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international ».

### 1.1.3. Le statut d'apatride

L'article 1<sup>er</sup> paragraphe 1 de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides définit le terme d'apatride comme étant « une personne qu'aucun État ne reconnaît comme son ressortissant par application de sa législation ». Ce statut concerne uniquement les personnes qui ne possèdent pas de nationalité. Il ne prend pas en compte

---

<sup>11</sup> Article 36 de la loi n° 98-349 du 11 mai 1998. L'asile territorial sera supprimé et remplacé par la protection subsidiaire (loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003).

le risque de persécution. Cette Convention garantit également aux apatrides le droit à l'identité, à des documents de voyage et à l'assistance administrative. L'apatridie cesse d'exister dès que la personne acquiert une nationalité ou réintègre sa nationalité d'origine.

Je viens de présenter les trois formes de protection, consacrées par les articles L. 711-1 à L. 711-6 (pour le statut de réfugié), L. 712-1 à L. 712-4 (pour la protection subsidiaire) et L. 812-1 à L. 812-8 (pour l'apatridie) du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Le CESEDA prévoit également une autre forme de protection à caractère tout à fait exceptionnel : la protection temporaire (articles L. 811-1 à L. 811-9).

Je vais à présent détailler les différents acteurs de la politique de l'asile.

## 1.2. Les acteurs de la politique de l'asile

« Libre de reconnaître le droit d'entrée et de séjour sur son territoire aux personnes qu'il choisit, chaque État peut accorder un traitement privilégié aux réfugiés, selon des critères qu'il définit »<sup>12</sup>. En France ces règles sont reprises dans le CESEDA. Dans l'attente d'une réponse de l'État, ces personnes sont considérées comme des demandeurs d'asile. La politique de l'asile est conduite avec le concours de trois acteurs (l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, la Cour nationale du droit d'asile et l'Office français de l'immigration et de l'intégration), le réseau des services de l'État dans les territoires, les collectivités territoriales et les partenaires associatifs.

### 1.2.1. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides

Créé par la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est un établissement placé sous la tutelle financière et administrative du Ministère de l'intérieur qui exerce trois missions : l'instruction des demandes de protection internationale, la protection juridique et administrative des personnes ayant obtenu une protection, et le conseil dans le cadre de la procédure de l'asile à la frontière.

---

<sup>12</sup> KRULIĆ J., (2003). La notion légale de réfugié et le droit d'asile en France. Revue internationale et stratégique. p. 132

Son indépendance fonctionnelle n'est pas affectée. L'article L. 721-2 du CESEDA dispose en effet que « l'office exerce en toute impartialité les missions (...) et ne reçoit, dans leur accomplissement, aucune instruction ».

En 2017, l'OFPRA a enregistré 100 755 demandes d'asile (+18 % par rapport à 2016) et rendu 115 094 décisions (+28 % par rapport à 2016). Au 31 décembre 2017, 252 402 personnes étaient placées sous sa protection<sup>13</sup>.

### 1.2.2. La Cour nationale du droit d'asile

Créée comme l'OFPRA par la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), placée sous le contrôle du Conseil d'État, est une juridiction administrative spécialisée qui est chargée de statuer en premier et dernier ressort sur les recours formés contre des décisions de rejet de demande d'asile prises par l'OFPRA. La CNDA est une juridiction où le juge, lorsqu'il estime devoir annuler la décision de refus, substitue sa propre décision à la décision administrative de l'OFPRA en reconnaissant à une personne le statut de réfugié ou en lui accordant le bénéfice de la protection subsidiaire.

La CNDA statue en formation collégiale dans un délai de cinq mois (article L. 731-2 du CESEDA). Depuis la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015, la CNDA peut statuer avec un juge unique, dans un délai de cinq semaines dans le cas d'une demande examinée par l'OFPRA en procédure accélérée.

En 2017, la CNDA a enregistré 53 581 nouveaux recours (+34 % par rapport à 2016) et pris 47 814 décisions<sup>14</sup>.

### 1.2.3. L'Office français de l'immigration et de l'intégration

Créé<sup>15</sup> par le décret n° 2009-331 du 25 mars 2009, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est le seul opérateur de l'État, sous tutelle du Ministère de l'intérieur<sup>16</sup>,

---

<sup>13</sup> OFPRA, (2018). À l'écoute du monde. Rapport d'activité 2017. p. 20-51-57

<sup>14</sup> CNDA, (2018). Rapport d'activité 2017. p. 4-5

<sup>15</sup> La naissance de l'OFII remonte à l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 qui crée l'Office national d'immigration (ONI) et le charge à titre exclusif du « recrutement pour la France et de l'introduction en France des immigrants étrangers ».

<sup>16</sup> C'est la Direction générale des étrangers en France (DGEF) qui conçoit et pilote les politiques d'immigration et d'intégration en France. Elle s'appuie pour une partie sur l'OFII.



qui est en charge de l'intégration des migrants durant les cinq premières années de leur séjour en France. L'OFII a en outre pour missions : la gestion des procédures régulières de l'immigration professionnelle et familiale, l'accueil et l'intégration<sup>17</sup> des immigrés autorisés à séjourner durablement en France et signataires à ce titre d'un Contrat d'Intégration Républicaine avec l'État (CIR), la prise en charge des demandeurs d'asile<sup>18</sup>, et l'aide au retour et à la réinsertion<sup>19</sup> des étrangers dans leur pays d'origine.

Au 31 décembre 2017 : 97 549 demandeurs d'asile (hors mineurs accompagnants, réexamens compris) ont été enregistrés en guichet unique, la capacité d'hébergement des demandeurs d'asile s'établissait à 77 182 places<sup>20</sup> (+42,5 % par rapport à 2016), 18 487 dossiers de regroupement familial ont été déposés (+11,5 % par rapport à 2016), 103 184 CIR ont été signés, 7 114 (+64,6 % par rapport à 2016) personnes sont retournées dans leur pays d'origine<sup>21</sup>.

#### 1.2.4. La délégation française du HCR

La délégation française du HCR est représentée dans les formations collégiales de jugement de la CNDA et participe aux réunions du Conseil d'administration de l'OFPRA. Le service de l'asile collabore également avec cette délégation pour l'application du droit d'asile et la mise en œuvre de programmes en matière de politique d'asile.

#### 1.2.5. Les autres acteurs

##### Le réseau des services de l'État dans les territoires

La déclinaison territoriale de la politique d'accueil et d'intégration des étrangers est confiée aux préfets. Ils s'appuient sur les Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la

---

<sup>17</sup> Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France visant un double objectif : mieux accueillir et intégrer les étrangers ayant obtenu le droit de s'établir en France.

<sup>18</sup> Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 portant réforme du droit d'asile (articles L. 744-1, L. 744-3, L. 744-6 et L. 744-9 du CESEDA).

<sup>19</sup> Arrêté du 17 avril 2015 relatif à l'aide au retour et à la réinsertion.

<sup>20</sup> Capacité d'accueil (places ouvertes et enregistrées dans le DN@) cumulée des CADA, AT-SA, HUDA, PRAHDA et CAO (voir *infra* paragraphe 1.3.1.1. Le dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile).

<sup>21</sup> OFII, (2018). Rapport d'activité 2017. p. 14-15

cohésion sociale et leurs directions départementales, ainsi que sur les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

### Les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales participent à l'intégration des personnes étrangères :

- Les conseils régionaux participent au financement de la formation professionnelle.
- Les conseils départementaux ont aussi des compétences dans le champ de l'action sociale.
- Les communes participent à l'installation des étrangers primo-arrivants dans leur environnement quotidien, par exemple : inscription des enfants à l'école maternelle et primaire, demande d'un logement social, demande d'aides financières.

### Les partenaires associatifs

En 2016, le système de l'asile français s'appuyait également sur près de 1 500 associations<sup>22</sup> (dont les plus importantes sont Coallia, France Terre d'Asile et Forum Réfugiés) et sur la société d'économie mixte Adoma (filiale du groupe CDC Habitat). Elles ont notamment en charge la gestion des CADA et des structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA). Le secteur associatif contribue à mettre en œuvre la politique d'accueil et joue un rôle important dans l'intégration des personnes étrangères primo-arrivants (formation linguistique, insertion professionnelle, suivi social, accès à la citoyenneté).

Après avoir abordé les acteurs français de la politique d'asile, il apparaît important d'expliquer les grandes étapes du parcours d'un demandeur d'asile en France.

#### 1.2.6. Le parcours du demandeur d'asile

Pour appréhender le parcours du demandeur d'asile et faciliter la compréhension, j'ai représenté graphiquement ce parcours<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Sitographie # 15.

<sup>23</sup> Annexe 2 – Le parcours du demandeur d'asile.

### Les structures de premier accueil

Pour demander l'asile en France, les migrants doivent d'abord se rendre dans une SPADA. Le rôle de cette structure est notamment : d'informer sur l'asile, de renseigner le formulaire d'enregistrement de la demande d'asile, de prendre rendez-vous au guichet unique de la préfecture (GUDA)<sup>24</sup>.

Si après le passage au guichet unique, aucun hébergement n'est proposé en CADA, la SPADA doit également : domicilier le demandeur d'asile, remplir le formulaire OFPRA de demande d'asile, aider à écrire le récit d'asile, aider à obtenir la protection maladie et accorder des aides exceptionnelles.

En 2018, l'État prévoit la mise en place (à l'instar des Hauts-de-France ou de l'Île-de-France) d'un second système d'accès à la procédure d'asile : les Centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES)<sup>25</sup>.

### Le rôle du guichet unique

Le GUDA est composé d'agents de la préfecture et d'agents de l'OFII, réunis dans les mêmes locaux pour assurer l'accueil. L'enregistrement de la demande d'asile se décompose en trois étapes :

- Validation des informations transmises par la structure de premier accueil et réalisation d'un entretien individuel destiné à retracer le parcours depuis le pays d'origine. À l'issue de cette étape, le demandeur d'asile est informé de la procédure applicable à l'examen de sa demande :
  - la procédure « Dublin III<sup>26</sup> » (la demande d'asile est susceptible de relever de la responsabilité d'un autre pays européen),
  - la procédure normale ou la procédure accélérée<sup>27</sup> (la demande d'asile relève alors de la responsabilité de la France et c'est l'OFPRA qui est compétent pour l'examiner).

---

<sup>24</sup> Trente-quatre guichets uniques sont répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain.

<sup>25</sup> Information du Ministère de l'intérieur du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés. p. 3

<sup>26</sup> Règlement (UE) N° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

<sup>27</sup> La procédure est dite « accélérée » dans les cas suivants : nationalité d'un pays considéré comme pays sûr, demande de réexamen après un premier rejet, refus de relève des empreintes digitales, présentation de faux documents, communication de fausses indications, présentation de plusieurs demandes sous des identités différentes, demande d'asile pour faire échec à une mesure d'éloignement, demande d'asile effectuée plus de 120 jours après l'arrivée en France, présence constituant une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État.

- Évaluation de la situation personnelle (dossier médical, situation de vulnérabilité) qui pourrait avoir un impact sur la procédure.
- Proposition d'un lieu d'hébergement et ouverture des droits à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). S'il accepte cette offre, le demandeur d'asile bénéficie de conditions matérielles d'accueil spécifiques, valables pendant toute la durée de la procédure d'asile.

### L'examen de la demande d'asile

L'OFPPRA est ensuite chargé d'examiner la demande d'asile<sup>28</sup> transmise par le demandeur d'asile. Elle peut décider de clôturer la demande, déclarer la demande irrecevable, instruire la demande en procédure accélérée ou en procédure normale. Dans ces deux derniers cas, le demandeur d'asile est convoqué à un entretien.

### L'obtention d'une protection

Après examen de la demande d'asile, l'OFPPRA peut décider d'accorder une protection<sup>29</sup> au demandeur d'asile qui entre alors dans le processus d'intégration (logement, emploi).

### Les recours devant la CNDA et le Conseil d'État

Si la demande d'asile est rejetée par l'OFPPRA, le demandeur d'asile peut faire un recours contre cette décision devant la CNDA. En cas de rejet du recours, le demandeur d'asile est dit « débouté ». Il peut soit faire une demande de réexamen auprès de l'OFPPRA (s'il dispose d'éléments nouveaux concernant la demande initiale) soit se pourvoir en cassation devant le Conseil d'État.

### Le rejet de la demande

En cas de rejet<sup>30</sup> de la demande d'asile sur le droit au maintien sur le territoire, le demandeur d'asile est dit « débouté ». Il perd le droit de rester sur le territoire et doit quitter la France. Dans certains cas, il peut bénéficier d'une aide au retour dans son pays d'origine. S'il ne quitte pas le territoire, il se retrouve en situation irrégulière sur le territoire français et peut alors être reconduit à la frontière par les forces de l'ordre. Cette mesure d'éloignement peut

---

<sup>28</sup> Le formulaire comporte plusieurs rubriques : état civil, membres de la famille, itinéraire, langue, récit.

<sup>29</sup> Voir *supra* paragraphe 1.1. Migrant, demandeur d'asile, réfugié : quelles différences ?

<sup>30</sup> La décision de refus est notifiée par la préfecture et accompagnée d'une Obligation de quitter le territoire français (OQTF).

s'accompagner d'un placement en centre de rétention administrative afin de procéder au renvoi dans son pays.

Après avoir présenté les acteurs de la politique d'asile et le parcours du demandeur d'asile, abordons à présent les différents dispositifs d'hébergement pour l'accueil des migrants en France.

### 1.3. Le panorama des dispositifs d'hébergement

Une information du Ministère de l'intérieur du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés<sup>31</sup> précise : « Le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés a cru de manière très importante au cours des deux dernières années, sans que cette croissance très rapide ait pu être pleinement organisée. La principale critique du dispositif actuel d'hébergement est son éclatement en divers dispositifs, construits par phases successives, souvent dans l'urgence, ce qui nuit à sa lisibilité et sa fluidité. »

Pour faciliter la compréhension et l'analyse des dispositifs d'hébergement j'ai réalisé un schéma synoptique<sup>32</sup>, en distinguant les dispositifs spécifiques aux demandeurs d'asile ou aux bénéficiaires de la protection internationale, des dispositifs de droit commun (ou dispositifs d'urgence généralistes) pouvant également être utilisés pour héberger les migrants ou les demandeurs d'asile.

#### 1.3.1. Les dispositifs spécifiques

##### 1.3.1.1. Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile

Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (articles L. 744-1 à L. 744-3 du CESEDA<sup>33</sup>) est destiné à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des demandeurs

---

<sup>31</sup> Dix-neuf associations ont intenté un recours pour excès de pouvoir contre cette circulaire. Le Conseil d'État a rendu sa décision au fond le 11 avril 2018. Il a annulé les dispositions prévoyant que les gestionnaires des HUDA pourraient mettre fin à la prise en charge des résidents demandeurs d'asile – au motif que cette décision relève de la compétence de l'OFII – mais il a rejeté les autres moyens.

<sup>32</sup> Annexe 3 – Panorama des dispositifs d'hébergement.

<sup>33</sup> Décret n° 2017-665 du 27 avril 2017, une nouvelle section 4 est consacrée au traitement automatisé de données à caractère personnel.

d'asile et des réfugiés sans ressource ni logement. Ce dispositif prévoit deux types d'hébergement : les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA). L'hébergement en CADA est la règle (il offre un meilleur accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile) et l'HUDA l'exception. Ces lieux sont accessibles aux demandeurs d'asile et à leur famille directe.

À la fin de l'enregistrement d'une demande d'asile, l'OFII propose un lieu d'hébergement. Le demandeur d'asile est libre :

- D'accepter l'offre de prise en charge : l'OFII lui propose<sup>34</sup>, selon la disponibilité, une place en CADA ou en hébergement d'urgence. En l'absence de place, l'OFII l'oriente vers des associations qui rechercheront dans l'attente un hébergement à l'hôtel.
- De refuser la proposition : aucune autre proposition d'hébergement dans une place dédiée aux demandeurs d'asile ne lui sera faite.

En 2017, sur l'ensemble du territoire français, ce sont près de 81 000 places d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile : 40 385 places en CADA (+65% depuis 2014) et 40 551 places en HUDA<sup>35</sup>.

### Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile

Créé en 1991, le CADA est l'hébergement (collectif ou appartement) de référence pour les demandeurs d'asile en procédure normale. Il peut également servir à la prise en charge des demandeurs d'asile placés en procédure accélérée (notamment les plus vulnérables), mais ne prend jamais en charge les personnes relevant de la procédure Dublin III.

### L'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile

Le nombre de places en CADA n'étant pas suffisant pour accueillir tous les demandeurs d'asile, des dispositifs d'urgence ont été créés au fil des années. Ils peuvent également accueillir des migrants qui ont entamé les démarches de demande d'asile, les publics relevant de la procédure Dublin III ou en procédure accélérée, les demandeurs d'asile déboutés... À la différence des CADA, les hébergements d'urgence des demandeurs d'asile

---

<sup>34</sup> Voir *supra* paragraphe 1.2.6. Le parcours du demandeur d'asile.

<sup>35</sup> Sitographie #13 et #19. Ces chiffres diffèrent légèrement de l'information du 4 décembre 2017 qui fait état d'un parc d'hébergement (CADA + HUDA) de 80 221 places (dont 40 450 en CADA), et du rapport d'activité de 2017 de l'OFII qui fait état d'un parc d'hébergement de 77 182 places (dont 39 672 places en CADA). L'OFII précise qu'il s'agit uniquement des places ouvertes et référencées dans le DN@.

n'entrent pas systématiquement dans le CASF et peuvent être ouverts et fermés beaucoup plus facilement.

L'hébergement d'urgence se présente sous différentes formes (collectif, appartements, hôtels) et est assuré par cinq dispositifs principaux :

- Créés en 2017, les Centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES) doivent permettre de procéder sans délai à l'analyse des situations administratives et à un suivi des publics hébergés dès le début de leur prise en charge et une orientation rapide vers d'autres dispositifs d'hébergement. Plus de 2 000 places devraient être créées en 2018.
- Créés en 2015, les Centres d'accueil et d'orientation (CAO) visent à accueillir temporairement des migrants en situation de grande précarité, notamment après des opérations de « mise à l'abri » (démantèlement de camps illégaux). En 2017, les CAO comptaient environ 10 700 places.
- Créé en 2016, le Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA) comptait en 2017 : 5 351 places réparties en 12 lots géographiques.
- Créé en 2012, l'Hébergement d'urgence des demandeurs d'asile déconcentré (HUDA déconcentré) relevant des Préfets de département, représentait en 2017 un parc d'hébergement d'environ 18 500 places réparties dans 150 centres d'accueil.
- Créé en 2010, le dispositif Accueil temporaire - Service de l'asile (AT-SA) mettait à disposition en 2017 environ 6 000 places dans 80 centres, principalement dans les zones soumises à une forte pression migratoire (Île-de-France et Calais). Ce dispositif prévoit, à la différence de l'HUDA déconcentré, un accompagnement administratif et social des demandeurs d'asile.

#### 1.3.1.2. L'hébergement des bénéficiaires de la protection internationale

##### Les centres provisoires d'hébergement<sup>36</sup> (CPH)

Créés en 1973, les CPH accompagnent les réfugiés dans les premiers mois qui suivent l'obtention de la protection internationale et facilitent leur intégration dans la société française. Les CPH sont des Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et constituent à ce titre une catégorie d'ESSMS. En 2017, la France comptait 42 CPH pour un total de 2 207 places.

---

<sup>36</sup> Le décret n° 2016-253 du 2 mars 2016 précise les missions et les modalités de fonctionnement des CPH.

### Le dispositif provisoire d'hébergement des réfugiés statutaires (DPHRS)

Le DPHRS de Paris est une structure proche des CPH qui propose 350 places d'hébergement réparties dans 64 « appartements partagés ».

En 2018 et 2019, le parc d'hébergement des migrants, demandeurs d'asile et des réfugiés devrait évoluer afin d'être mieux adapté à la crise migratoire : création de 7 500 places migrants, (4 500 pour les demandeurs d'asile et 3 000 pour les réfugiés) en 2018 et création de 5 000 places en 2019<sup>37</sup>.

#### 1.3.2. Les dispositifs d'hébergement de droit commun ou d'urgence généraliste

Le nombre de places en hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile est insuffisant, ce qui provoque un débordement de cette catégorie de personnes dans les structures de droit commun d'accueil des sans-abris.

Si aucune solution d'hébergement n'a pu lui être proposée, le demandeur d'asile peut contacter le service « 115 » (accueil téléphonique pour les personnes sans solution d'hébergement) afin d'être pris en charge la nuit et hébergé dans un centre d'accueil d'urgence<sup>38</sup>. Les associations gestionnaires de ces centres réalisent un diagnostic afin d'évaluer la situation de la personne et de l'enregistrer auprès du Service intégré de l'accueil et de l'orientation<sup>39</sup> (SIAO). Ce service chargé de référencer les places disponibles pourra proposer un hébergement précaire ou pérenne. En revanche, si le demandeur d'asile a refusé le lieu d'hébergement proposé par l'OFII, le SIAO ne l'accueillera que s'il est dans une situation de détresse médicale, psychique ou sociale particulière.

Tous les dispositifs d'hébergement précités sont repris dans un schéma national décliné dans des schémas régionaux.

---

<sup>37</sup> Information du Ministère de l'intérieur du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés.

<sup>38</sup> Notamment les Centres d'hébergement d'urgence (CHU), les Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ou les Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS).

<sup>39</sup> Circulaire du Secrétariat d'État chargé du logement et de l'urbanisme du 8 Avril 2010 relative au SIAO, consolidé dans ses principes et ses missions par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).



### 1.3.3. Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile

L'article L. 744-2 du CESEDA stipule que : « [un] schéma national d'accueil des demandeurs d'asile<sup>40]</sup> fixe la répartition des places d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile sur le territoire national. (...) Un schéma régional est établi par le représentant de l'État dans la région (...) Il fixe les orientations en matière de répartition des lieux d'hébergement (...) sur le territoire de la région et présente le dispositif régional prévu pour l'enregistrement des demandes ainsi que le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'asile. Il tient compte du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (...) ».

Les derniers schémas régionaux (2016-2017) devraient être revus conformément à l'information du Ministère de l'intérieur du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés. Cette circulaire détaille les grandes évolutions des dispositifs d'accueil et d'hébergement et précise dans son annexe 1.2 l'état prévisionnel du parc au 31/12/2018. À la date de rédaction du mémoire, ces schémas régionaux n'étaient pas encore publiés.

Après avoir présenté les acteurs de la politique d'asile, le parcours du demandeur d'asile et le panorama des dispositifs d'hébergements en France, je vais m'intéresser plus spécifiquement aux CADA.

## 1.4. L'hébergement en centre d'accueil pour demandeurs d'asile

### 1.4.1. Un établissement encadré par le CASF et le CESEDA<sup>41</sup>

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration érige les CADA<sup>42</sup> en une catégorie à part entière d'établissement ou service social à l'article L. 312-1 alinéa 13 du CASF.

---

<sup>40</sup> Circulaire du Ministère de l'intérieur du 25 janvier 2016 relative aux schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile.

<sup>41</sup> Annexe 1 – CADA : principaux repères chronologiques et réglementaires.

<sup>42</sup> Les CADA ont été créés par la circulaire n° 19-22 de la direction de la population et de la migration du 19 décembre 1991.

La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile a précisé (notamment dans son article 24) ces dispositions pour tenir compte de la spécificité des publics accueillis au sein de ces établissements. Cette loi présente trois nouveautés essentielles : elle accroît les droits des demandeurs d'asile, elle accélère les procédures et elle crée un hébergement directif<sup>43</sup>.

Ainsi, le chapitre VIII (articles L. 348-1 et suivants) du CASF précise le régime juridique et définit les missions des CADA :

- L'article L. 348-1 stipule que : « les personnes dont la demande d'asile a été enregistrée conformément à l'article L. 741-1 du [CESEDA] (...) peuvent bénéficier d'un hébergement en [CADA] (...) ».
- L'article L. 348-2 précise que : « les [CADA] ont pour mission d'assurer l'accueil, l'hébergement ainsi que l'accompagnement (...) des personnes dont la demande d'asile a été enregistrée, pendant la durée d'instruction de cette demande (...) ».

Cette réforme a également fait évoluer le livre III du CASF, par le retrait des CADA du périmètre de l'aide sociale de l'État et par leur rattachement aux politiques publiques de l'habitat.

L'arrêté du 29 octobre 2015 relatif au cahier des charges des CADA et le décret n° 2015-1898 du 30 décembre 2015 relatif aux conventions conclues entre les CADA et l'État et aux relations avec les usagers, précisent les règles de fonctionnement de ces centres (cahier des charges, contrat de séjour, règlement de fonctionnement, modalités d'entrée et de sortie<sup>44</sup>) qui relèvent désormais du CESEDA.

Comme évoqué *supra* (paragraphe 1.2.5. Les autres acteurs), la gestion des CADA est déléguée à une association ou une entreprise choisie au terme d'une procédure d'appel à projet.

---

<sup>43</sup> Ministère de l'intérieur. La réforme du droit d'asile. Dossier de presse. Juillet 2015. p. 2

<sup>44</sup> Articles R. 744-6 et L. 744-3 du CESEDA.

Les dotations globales de financement<sup>45</sup> de l'État allouées aux CADA sont destinées à financer en priorité les locaux et le personnel chargé d'assurer les missions d'un CADA<sup>46</sup>. Le coût unitaire cible est fixé en 2018 à 19,5 euros par place<sup>47</sup>.

Enfin, la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale oblige à l'évaluation interne puis externe de la qualité du service rendu dans les CADA. Les Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) sont responsables du contrôle de l'activité des CADA et ont un pouvoir d'inspection.

#### 1.4.2. Deux types d'établissement et trois catégories de personnes hébergées

##### Deux types d'établissement

- En CADA « collectif », dont les places relèvent d'un même bâtiment, les usagers sont logés dans des chambres individuelles ou partagées à deux ou trois. La cuisine, les douches et les sanitaires sont partagés soit par bâtiment soit par étage. Le CADA peut également disposer d'autres espaces collectifs (par exemple une lingerie) et d'une salle dédiée pour les activités (réunions, espace détente...).
- En CADA « diffus » ou « éclaté », les usagers sont logés dans des appartements ou des maisons répartis sur plusieurs territoires. Chaque logement dispose d'une cuisine, d'une salle de bains, d'un sanitaire.

Les CADA peuvent également disposer à la fois d'hébergements collectifs et éclatés, on parle d'hébergement mixte.

##### Trois catégories de personnes hébergées<sup>48</sup>

- Les demandeurs d'asile ayant déposé un dossier auprès de l'OFPPRA sont hébergés et accompagnés pendant toute la durée de la procédure.

---

<sup>45</sup> Annexe 3 – Panorama des dispositifs d'hébergement. Le financement est assuré par les préfetures de départements imputées sur l'action n°2 « la garantie de l'exercice du droit d'asile » des crédits du programme BOP 303 « immigration, asile et intégration ».

<sup>46</sup> Voir *infra* paragraphe 1.4.3. Une mission de prise en charge des demandeurs d'asile.

<sup>47</sup> Information du Ministère de l'intérieur du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile – Annexe 1.1 p. 11

<sup>48</sup> Deux arrêtés du 29 octobre 2015 relatif au contrat de séjour type des CADA (texte 33) et relatif au cahier des charges des CADA (texte 34).

- Les demandeurs d'asile déboutés ayant reçu une réponse négative de l'OFPPA peuvent se maintenir dans le CADA jusqu'à la date prévue par la décision de sortie de l'OFII.
- Les demandeurs d'asile ayant reçu une réponse positive de l'OFPPA (obtention du statut de réfugié ou protection subsidiaire) peuvent demander à rester dans le CADA pour une période maximale de trois mois, renouvelable une fois.

Le fonctionnement des CADA varie ainsi en fonction de l'organisation (collectif, diffus ou mixte), de la capacité d'accueil, du public accueilli (personne isolée, couple, famille), etc. Cependant, les missions des CADA sont identiques et la circulaire du 4 décembre 2017 rappelle que « le taux d'encadrement des personnes hébergées, exprimé en équivalent temps plein (ETP), doit tendre vers 1 ETP pour 15 personnes accueillies. »

#### 1.4.3. Une mission de prise en charge des demandeurs d'asile

L'annexe de l'arrêté du 29 octobre 2015 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile détaille précisément les modalités d'accueil et d'accompagnement auxquelles doivent se conformer les CADA. Le préambule de la partie III stipule que « les quatre principales missions d'un CADA sont :

- l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile pendant la durée de la procédure d'asile ;
- l'accompagnement administratif, social et sanitaire ;
- l'aide à la scolarisation des enfants et la mise en relation avec les services et activités offertes sur le territoire ;
- la gestion des sorties du CADA. »

Le paragraphe 6 de cette même partie précise également les obligations d'un CADA liées à son statut d'établissement social (dispositions du CASF) : « (...) a) Respect des droits et liberté de l'utilisateur (article L. 311-3, 1° à 7°) ; b) Information de l'utilisateur : (...) c) Modalités de participations des bénéficiaires au fonctionnement de l'établissement (article L. 311-6). Afin d'associer les bénéficiaires au fonctionnement de l'établissement, il est institué soit un conseil de vie sociale ou d'autres formes de participation. (...) »

Cette première partie était consacrée à la présentation académique du dispositif français d'accueil des demandeurs d'asile que j'ai articulée autour de quatre axes :

- Les notions de migrant, de demandeur d'asile et de réfugié, et les différents types de protections (statut de réfugié, protection subsidiaire) auxquels les demandeurs d'asile peuvent prétendre.
- Les acteurs (OFPRA, CNDA, OFII, réseau des services de l'État dans les territoires, collectivités territoriales, associations) en charge de la politique d'asile en France et le parcours du demandeur d'asile.
- Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et le panorama des différents hébergements (CADA et HUDA).
- La législation et la réglementation (CASF, CESEDA) encadrant le fonctionnement des CADA en tant qu'établissement social mentionné à l'article L. 312-1 du CASF.

Le périmètre est large et complexe : la législation et la réglementation dépendent de deux Codes qui évoluent régulièrement et une multitude d'acteurs et de dispositifs sont interconnectés.

La deuxième partie va être consacrée à la définition réglementaire des dispositifs de participation et d'expression des usagers dans les CADA, au recueil des bonnes pratiques et des pratiques de terrain, et à l'identification des limites à la mise en place de dispositifs de participation dans les CADA.

## **2. La participation et l'expression : un droit des usagers**

Tout d'abord, je vais présenter la réglementation encadrant les dispositifs de participation et d'expression des usagers, notamment la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 et le décret n° 2004-287 du 25 mars 2004. Ensuite, j'aborderai les pratiques professionnelles, à travers les travaux (trois recommandations de bonnes pratiques émises entre 2008 et 2014, et une enquête publiée en 2014) réalisés par l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) et trois études réalisées par la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) entre 2010 et 2017. Enfin, je terminerai par une présentation des principales limites à la mise en place des dispositifs de participation des usagers à la vie et au fonctionnement dans les CADA.

## 2.1. Les dispositifs réglementaires de participation et d'expression

Le 30 juin 1975 furent promulguées deux lois : la loi n° 75-534 d'orientation en faveur des personnes handicapées et la loi n° 75-535 relative aux institutions sociales et médico-sociales. Bien que cette législation ait été modifiée plus de vingt fois entre 1975 et 2002, le texte est resté muet sur les droits des personnes et de leur entourage. « La loi de 1975 était davantage une loi sur les institutions, c'est-à-dire sur les « murs », plus qu'en faveur des personnes »<sup>49</sup>.

### 2.1.1. La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 : l'utilisateur devient acteur

La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale relaie le texte de 1975 en plaçant les droits des usagers au cœur de la rénovation et en définissant les principes et les missions de l'action sociale et médico-sociale. Elle prend place dans le CASF.

L'article 2 de cette loi, institué à l'article L. 116-1 du CASF, assigne quatre objectifs au secteur de l'action sociale et médico-sociale :

- l'autonomie et la protection des personnes ;
- la cohésion sociale ;
- l'exercice de la citoyenneté ;
- la prévention des exclusions et la correction des effets.

L'action sociale et médico-sociale « (...) repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux (...) ».

Par ailleurs, l'article L. 116-2 du CASF stipule que : « l'action sociale et médico-sociale est conduite dans le respect de l'égalité de tous les êtres humains avec l'objectif de répondre de façon adaptée aux besoins de chacun d'entre eux (...) ».

#### 2.1.1.1. L'affirmation de la promotion des droits et liberté de l'utilisateur

Les droits et liberté de l'utilisateur sont également réaffirmés à l'article 7 de cette loi, institué à l'article L. 311-3 du CASF :

---

<sup>49</sup> VERDIER P., (2003). « Les décrets d'application de la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale », Journal du droit des jeunes, vol. 226 n° 6, p. 24

« (...) 1° Le respect de sa dignité, de son intégrité, de sa vie privée, de son intimité et de sa sécurité ; (...)

3° Une prise en charge et un accompagnement individualisé de qualité favorisant son développement, son autonomie et son insertion, adaptés à son âge et à ses besoins, respectant son consentement éclairé qui doit systématiquement être recherché (...);

4° La confidentialité des informations la concernant ;

5° L'accès à toute information ou document relatif à sa prise en charge, (...);

6° Une information sur ses droits fondamentaux et les protections particulières légales et contractuelles dont elle bénéficie, ainsi que sur les voies de recours à sa disposition ;

7° La participation directe ou avec l'aide de son représentant légal à la conception et à la mise en œuvre du projet d'accueil et d'accompagnement qui la concerne. (...) »

### 2.1.1.2. Les sept outils spécifiques

Pour atteindre les objectifs fixés à son article 2, la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 prévoit également la mise en place de sept outils spécifiques pour permettre au public accueilli d'expérimenter le droit, repris dans le tableau ci-dessous :

	Outils	Références réglementaires		
		Loi 2002-2	Circulaire, Arrêté, Décret	CASF
1	Le livret d'accueil	8 et 11	Circulaire DGAS n° 138 du 24 mars 2004	L. 311-4
2	La charte des droits et libertés		Arrêté du 8 septembre 2003	
3	Le contrat de séjour		Décret n° 2004-1274 du 26 novembre 2004	
4	Le règlement de fonctionnement		Décret n° 2003-1095 du 14 novembre 2003	
5	La personne qualifiée	9	Décret n° 2003-1094 du 14 novembre 2003	L. 311-5
6	Le projet d'établissement ou de service	12	-	L. 311-8
7	Le CVS ou autres formes de participation	10	Décret n° 2004-287 du 25 mars 2004	L. 311-6

*Tableau 1 : Sept outils de la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002*

Les CADA sont une catégorie particulière d'établissements sociaux mentionnés à l'article L. 312-1 du CASF. Ils sont soumis à la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 et sont donc tenus

de mettre en place les deux formes de participation et d'expression des usagers<sup>50</sup> sus évoquées :

- La participation de l'utilisateur à sa propre prise en charge (article L. 311-3 alinéa 7 du CASF) : « la participation directe (...) à la conception et à la mise en œuvre du projet d'accueil et d'accompagnement qui la concerne. (...) »
- La participation à la vie et au fonctionnement de l'établissement (article L. 311-6 du CASF) : « afin d'associer les personnes bénéficiaires des prestations au fonctionnement de l'établissement ou du service, il est institué soit un conseil de la vie sociale, soit d'autres formes de participation. (...)»

Dans le cadre de ce mémoire, je me suis intéressé à cette deuxième forme de participation que je vais à présent détailler. J'utiliserai indifféremment « la participation » ou « la participation et l'expression » pour évoquer « la participation et l'expression des usagers à la vie et au fonctionnement ».

#### 2.1.2. Le décret du 25 mars 2004 : le CVS et les autres formes de participation

Le décret n° 2004-287 du 25 mars 2004 relatif au conseil de la vie sociale et aux autres formes de participation institué à l'article L. 311-6 du CASF précise, d'une part, la composition et les compétences du conseil de la vie sociale et, d'autre part, les autres formes de participation. Ces règles ont été complétées ou modifiées par le décret n° 2005-1367 du 2 novembre 2005<sup>51</sup> et par le décret n° 2015-1447 du 6 novembre 2015<sup>52</sup>. L'ensemble de ces dispositions prennent place dans le CASF.

##### 2.1.2.1. Des règles précises encadrent le conseil de la vie sociale

Le tableau ci-contre reprend les principales règles applicables au CVS, classées par article du CASF :

---

<sup>50</sup> ANESM, (2014). La participation des usagers au fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux : recueil des pratiques et témoignage des acteurs. Rapport d'enquête. p. 8

<sup>51</sup> Portant modifications de certaines dispositions du code de l'action sociale et des familles (partie réglementaire) relatives au CVS et aux autres formes de participation institués à l'article L. 311-6 du CASF.

<sup>52</sup> Relatif à la participation des personnes accueillies ou accompagnées au fonctionnement des établissements et services du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement et au dispositif de la veille sociale.



D. 311-4	<b>Nombre et répartition des membres</b>	La décision instituant le conseil fixe le nombre et la répartition des membres.
D. 311-5 D. 311-6	<b>Composition</b>	Le CVS comprend au moins : deux représentants des personnes accueillies ou prises en charge ; Un représentant du personnel ; Un représentant de l'organisme gestionnaire. Le nombre des représentants des personnes accueillies doit être supérieur à la moitié du nombre total des membres du conseil.
D. 311-8	<b>Durée du mandat</b>	Un an au moins et trois ans au plus, renouvelable. Lorsqu'un membre cesse sa fonction en cours de mandat, il est remplacé par son suppléant ou un autre bénéficiaire élu ou désigné.
D. 311-8, D. 311-27	<b>Procédure de désignation</b>	Au sein des CADA, le remplacement pour la durée du mandat restante des membres représentant les personnes accueillies peut être assuré par une procédure de désignation.
D. 311-9	<b>Élection du président du conseil</b>	Scrutin secret, le directeur ou son représentant siège avec une voix consultative.
D. 311-10	<b>Élection des représentants des personnes accueillies</b>	Scrutin secret, procédure de désignation également applicable.
D. 311-11	<b>Éligibilité</b>	Toute personne âgée de plus de onze ans.
D. 311-12 D. 311-14	<b>Élection des représentants des salariés secteur privé</b>	Les personnels sont représentés (élection au scrutin secret) au conseil de la vie sociale.
D. 311-13 D. 311-14	<b>Désignation des représentants des salariés secteur public</b>	Les représentants des personnels sont désignés parmi les agents par les organisations syndicales les plus représentatives.
D. 311-15	<b>Compétence</b>	Le CVS donne son avis et peut faire des propositions sur toute question intéressant le fonctionnement de l'établissement (...) notamment sur l'organisation intérieure et la vie quotidienne, les activités, l'animation socio-culturelle et les services thérapeutiques, les projets de travaux et d'équipements, la nature et le prix des services rendus, l'affectation des locaux collectifs, l'entretien des locaux, les relogements prévus en cas de travaux ou de fermeture, l'animation de la vie institutionnelle et les mesures prises pour favoriser les relations entre ces participants ainsi que les modifications substantielles touchant aux conditions de prises en charge.
D. 311-16	<b>Fréquence</b>	Au moins 3 fois par an, sur convocation, avec ordre du jour.
D. 311-17	<b>Validité des avis émis</b>	Les avis ne sont valablement émis que si le nombre des représentants des personnes accueillies (...) est supérieur à la moitié des membres.
D. 311-18	<b>Participation de tiers sur invitation</b>	Le conseil peut inviter toute personne à participer à ses réunions à titre consultatif.
D. 311-19	<b>Règlement intérieur</b>	Un règlement intérieur est établi par le Conseil dès sa première réunion
D. 311-20 D. 311-32-1	<b>Compte rendu</b>	Un relevé de conclusions est établi et est envoyé avec l'ordre du jour. Il peut être consulté par toutes les personnes accueillies.
D. 311-27*	<b>Validation de l'acte instituant le CVS</b>	L'acte est adopté par l'organisme gestionnaire ou établi par la personne physique gestionnaire du lieu de vie et d'accueil.
D. 311-28*	<b>Confidentialité</b>	Les informations échangées relatives aux personnes doivent rester confidentielles.
D. 311-29*	<b>Suites réservées aux avis et propositions</b>	Le CVS doit être tenu informé des suites réservées aux avis et propositions émises.
D. 311-32*	<b>Traduction des échanges</b>	Les représentants des personnes accueillies peuvent (...) se faire assister d'une tierce personne (...) aidant à la traduction afin de permettre la compréhension de leurs interventions.

\*Ces articles concernent également les autres formes de participation (voir infra).

**Tableau 2 : Règles applicables au CVS**

### 2.1.2.2. Les autres formes de participation

L'article D. 311-3 du CASF stipule que : « lorsque le conseil de la vie sociale n'est pas mis en place, il est institué un groupe d'expression ou toute autre forme de participation. (...) Dans les [CADA] (...), lorsque les durées de la prise en charge sont inférieures à la durée minimum du mandat telle que prévue à l'article D. 311-8 ». En d'autres termes, le CVS n'est pas obligatoire lorsque la durée de prise en charge est inférieure à un an<sup>53</sup>.

Ces autres formes de participation sont précisées à l'article D. 311-21 du CASF :

« 1° Par l'institution de groupes d'expression institués au niveau de l'ensemble de l'établissement, du service ou du lieu de vie et d'accueil, ou d'un service ou d'un ensemble de services de ceux-ci ;

2° Par l'organisation de consultations de l'ensemble des personnes accueillies ou prises en charge ainsi que, en fonction de la catégorie de personnes bénéficiaires, les familles ou représentants légaux sur toutes questions concernant l'organisation ou le fonctionnement de l'établissement, du service ou du lieu de vie ou d'accueil ;

3° Par la mise en œuvre d'enquêtes de satisfaction. Ces enquêtes sont obligatoires pour les services prenant en charge à domicile des personnes dont la situation ne permet pas de recourir aux autres formes de participation prévues par la présente sous-section. »

Les règles encadrant ces autres formes de participations sont également précisées dans le CASF aux articles D. 311-22 (acte instituant l'instance de participation), D. 311-23 (règlement de fonctionnement), D. 311-24 et D. 311-32-1 (établissement et délibération des comptes rendus), D. 311-25 (modalités d'élection ou de désignation aux instances de participation) et D. 311-26 (consultation pour l'élaboration et la modification du règlement de fonctionnement et du projet d'établissement ou de service).

Je viens de présenter les deux principaux textes (loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 et décret n° 2004-287 du 25 mars 2004) plaçant les droits des usagers au cœur des ESSMS et précisant les différents dispositifs (CVS, groupe d'expression, consultations, enquêtes de

---

<sup>53</sup> L'instruction d'une demande d'asile peut prendre entre 12 et 14 mois (voir Annexe 2 – Le parcours du demandeur d'asile), d'où une interprétation possible du décret. Dans son « plan immigration » initié en 2017, le gouvernement s'est fixé pour objectif de réduire ce délai de moitié. Voir l'instruction du Ministère de l'intérieur du 12 janvier 2018 relative à la réduction des délais d'enregistrement de demandes d'asile.

satisfaction) pour permettre aux usagers de participer à la vie et au fonctionnement des établissements. À présent, il me semble intéressant d'apporter la vision des pratiques professionnelles quant à ces exigences réglementaires. J'ai choisi d'aborder ce sujet au travers de l'analyse des travaux de l'ANESM et de la FAS.

## 2.2. Les travaux de l'ANESM

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2018, l'ANESM a rejoint la Haute autorité de santé (HAS). Une direction spécifique au champ social et médico-social a été créée : la Direction de la qualité de l'accompagnement social et médico-social (DiQASM). Elle est chargée d'élaborer les recommandations de bonnes pratiques relatives à l'inclusion sociale, la protection de l'enfance, l'accompagnement des personnes handicapées, des personnes âgées mais aussi de fixer le cadre d'évaluation des ESSMS.

Entre 2008 et 2018, en ce qui concerne le secteur de l'inclusion sociale (auquel appartiennent les CADA), trois recommandations<sup>54</sup> de bonnes pratiques sur les huit diffusées par l'ANESM entrent dans le champ de ce mémoire :

- L'expression et la participation des usagers des établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale. (Avril 2008)
- Accompagner l'accès aux droits dans les établissements ou services de l'inclusion sociale relevant de l'article L. 312-2 du CASF. (Mai 2012)
- La personnalisation de l'accompagnement des personnes accueillies dans les CADA. (Mars 2014)

En 2014, l'ANESM a également diffusé les résultats d'une étude<sup>55</sup> sur la participation des usagers au fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux – recueil des pratiques et témoignages des acteurs.

Après avoir analysé ces trois recommandations, j'ai dans un premier temps arrêté une définition de la participation et de l'expression des usagers (voir *infra* paragraphe 2.2.1.) et identifié les pratiques professionnelles qui pourraient contribuer à l'émergence de la parole des usagers (voir *infra* paragraphe 2.2.2.). Dans un second temps, j'ai synthétisé les

---

<sup>54</sup> L'ANESM rappelle que les recommandations ne sont ni exhaustives, ni figées, ni obligatoires à mettre en œuvre. Il est de la responsabilité de chaque établissement de choisir et de s'approprier ces recommandations.

<sup>55</sup> Non spécifique au secteur de l'inclusion sociale.

éléments saillants de l'étude de 2014 (voir *infra* paragraphe 2.2.3.) spécifiques au secteur l'inclusion sociale.

### 2.2.1. Une définition de la participation et de l'expression

La personne accueillie est positionnée malgré elle « en situation d'assistance (...) : [elle est] en liaison constante avec un service d'aide et se retrouve, de fait, en position d'attendre quelque chose de quelqu'un »<sup>56</sup>. Les professionnels doivent faciliter son insertion (passage d'un état de « spectateur » à celui « d'acteur ») et développer la pratique du droit et de la citoyenneté.

La participation et l'expression sont liées aux pratiques d'insertion (notamment le « vivre ensemble ») et doivent donc faire partie des outils à disposition des professionnels pour viser l'insertion des usagers dans la vie sociale. L'effet de ces outils réside davantage dans les échanges que dans les résultats ou la simple conformité à la réglementation.

Cette insertion « favorise la compréhension du fonctionnement de la société par les personnes accueillies », et contribue « au maintien ou à la restauration des potentialités de la personne accueillie à la vie en société »<sup>57</sup>. La finalité de la participation et de l'expression est le pouvoir que le résident acquiert sur sa propre vie et sur son environnement. Le tableau ci-dessous reprend les quatre niveaux de participation définis par l'ANESM<sup>58</sup>, par ordre croissant d'implication<sup>59</sup> des usagers :

<b>Expression et communication</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ S'exprimer, c'est faire connaître quelque chose par le langage.</li> </ul>
<b>Consultation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Susciter des discussions à travers la participation des personnes.</li> <li>▪ Obtenir de leur part des éléments avant d'effectuer des choix.</li> <li>▪ La décision prise n'étant pas obligatoirement liée aux points de vue émis.</li> </ul>
<b>Concertation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Associer les personnes dans la recherche de solutions communes.</li> </ul>
<b>Codécision</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Partager la décision entre les intervenants.</li> <li>▪ Implique la négociation pour parvenir à un accord.</li> </ul>

*Tableau 3 : Différents niveaux de participation en fonction de l'implication*

<sup>56</sup> ANESM, (2012). Accompagner l'accès aux droits dans les établissements ou services de l'inclusion sociale. p. 5

<sup>57</sup> ANESM, (2014). La personnalisation de l'accompagnement des personnes accueillies dans les CADA. Rapport d'étude. p. 64

<sup>58</sup> BRUNET B., (2001). La participation et la représentation des usagers dans le dispositif départemental d'insertion par le logement : un enjeu social, une exigence démocratique. ENSP. p. 10-11

<sup>59</sup> Échelle de la participation définie par ARNSTEIN S. R. (1969). *A Ladder Of Citizen Participation*. *Journal of the American Planning Association*. p. 217

À la lumière de cette classification, l'ANESM retient<sup>60</sup> la définition suivante de la participation et de l'expression des usagers :

- Expression d'une opinion, ou d'une préférence dans le cadre de l'institution ;
- Participation à la prise de décision me concernant (de la consultation à la codécision).

Cette définition exclut la « participation aux tâches » ou la « participation financière » et l'expression au sens « manifestation de soi ».

Dans le tableau ci-dessous, j'ai associé à chaque dispositif de participation et d'expression défini par le législateur, le dispositif de participation et d'expression indiqué par l'ANESM et le registre de la vie en société correspondant.

ANESM ↓	Dispositif prévu par le législateur	Vie en société ↓
Conseil de la vie sociale <i>Apprentissage de la citoyenneté à travers les mandats et la délégation : il s'agit d'être en mesure d'exercer ses droits</i>	<b>Conseil de la vie sociale</b>	Démocratie participative <i>Citoyenneté par la pratique de la délégation et de la démocratie représentative</i>
Groupe d'expression, groupe de parole, groupe de maison <i>Apprentissage des débats, de la vie de groupe, de la prise de parole, etc., à travers le « collectif » institutionnel</i>	<b>Groupe de parole</b>	Participation collective <i>Capacité à prendre la parole, à débattre, à se confronter au collectif</i>
Groupe projet, groupe d'initiative <i>Renforcer la capacité d'agir et d'influer sur son propre environnement</i>	<b>Groupe de projet</b>	Pouvoir d'initiative <i>Agir, influencer sur son propre environnement</i>
Enquête de satisfaction <i>Positionner les résidents comme des « usagers – clients » d'un service</i>	<b>Enquête de satisfaction</b>	Participation et expression individuelle <i>Pouvoir revendiquer une qualité de service</i>

**Tableau 4 : Quatre registres de participation de l'ANESM**

Ces dispositifs / registres de participation et d'expression ne sont pas exclusifs l'un de l'autre et doivent être mis en place dans chaque structure, car ils ne visent pas le même objet. Stimuler la participation de la personne lui permet de percevoir sa part de contribution à l'amélioration de la qualité de vie dans et hors de l'établissement. Les propositions émanant de ces dispositifs doivent permettre de rechercher des solutions adaptées aux personnes accueillies. Sans être exclusif d'autres lieux, l'ANESM considère que le CADA est un lieu

<sup>60</sup> ANESM, (2008). Expression et participation des usagers des établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale. Rapport d'étude. pp. 11-12

d'expérimentation de ce vivre ensemble, avec toutes ses difficultés, ses contraintes et ses richesses.

## 2.2.2. Les bonnes pratiques pour la participation et l'expression

La participation ne doit pas se traduire par une bonne pratique exigible de l'utilisateur, mais plutôt par des bonnes pratiques professionnelles facilitant les conditions d'émergence de la parole de l'utilisateur qui a la liberté de participer ou non. L'organisation des CADA contribue au développement des interactions sociales. Les professionnels doivent donc mettre en œuvre les moyens nécessaires pour faciliter l'expression et la participation de tous les résidents qui le souhaitent. Pour accompagner les établissements dans la mise en place de ces dispositifs de participation et d'expression, l'ANESM précise les conditions préalables et les modalités de fonctionnement.

### 2.2.2.1. Les conditions préalables

L'ANESM identifie<sup>61</sup> dix conditions préalables à la mise en place d'un dispositif de participation et d'expression, qui dépendent avant tout de la volonté de l'établissement d'adapter son organisation, de former son personnel et de communiquer :

Domaines	Conditions
<b>Ressources Humaines</b>	1) Organiser une <b>formation</b> et une réflexion générale sur les questions de participation 2) <b>Former</b> si nécessaire les équipes à un nouveau positionnement 3) Inscrire les <b>compétences</b> correspondant à la participation dans les fiches de poste
<b>Communication</b>	4) <b>Expliciter</b> aux salariés et administrateurs bénévoles les finalités et la portée opérationnelle de chaque instance de participation 5) Assurer la <b>transmission</b> des conclusions des réunions à l'ensemble de l'équipe 6) Favoriser des <b>échanges</b> entre établissements voisins ou semblables sur les modalités de participation des usagers
<b>Organisation</b>	7) Réguler cet aspect de l'activité professionnelle dans le cadre de l' <b>analyse des pratiques</b> , lorsqu'elle est mise en œuvre 8) Inscrire la participation dans la <b>durée</b> car il s'agit d'une démarche stratégique 9) <b>Accompagner</b> la mise en œuvre des outils de participation, quels qu'ils soient, par une volonté institutionnelle forte 10) Privilégier le <b>niveau de l'établissement</b> pour mettre en place des instances de participation et d'expression

*Tableau 5 : Conditions préalables à la mise en place de dispositifs de participation*

<sup>61</sup> ANESM, (2008). Expression et participation des usagers des établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale. Rapport d'étude. pp. 16-18

### 2.2.2.2. Les modalités de fonctionnement des dispositifs de participation et d'expression

Pour permettre le fonctionnement des quatre dispositifs de participation et d'expression des usagers, l'ANESM recense 49 bonnes pratiques professionnelles réparties en 25 thèmes, issus de la réflexion des réseaux professionnels et institutionnels. Pour faciliter la compréhension et l'analyse, j'ai représenté dans un tableau synoptique l'ensemble de ces pratiques<sup>62</sup>.

Bien que certaines pratiques soient spécifiques à la « participation et expression », la majorité relève en fait du domaine de l'organisation, de la gouvernance ou du management, par exemple : adapter les documents au public accueilli, assurer la traduction, préparer et diffuser un ordre du jour, formaliser et diffuser les comptes rendus, programmer les réunions suffisamment longtemps à l'avance, assurer la régularité et la pérennité des réunions, clarifier les modes de décisions, prévoir les moyens matériels de fonctionnement, etc.

Les pratiques de participation doivent donc être nourries de l'intérieur. Loin de constituer une base figée et obligatoire, ces pratiques sont pourtant des prérequis indispensables pour assurer dans de bonnes conditions l'émergence de la parole de l'utilisateur, droit garanti par la réglementation. L'IGAS relève<sup>63</sup> à ce sujet : « Il a été souligné maintes fois (...) que les RBPP [recommandations de bonnes pratiques professionnelles], du fait de leur nombre et de leur volume, sont souvent mal appropriées par les équipes de professionnels : ceux-ci en connaissent l'existence mais pas le contenu dans le détail. (...) il est évident qu'en l'absence d'une impulsion managériale les professionnels ne peuvent s'emparer directement des recommandations. »

### 2.2.2.3. L'information et la mobilisation des usagers

La simple mise en place d'un dispositif de participation pour répondre à la réglementation n'est pas suffisante. La participation des personnes va influencer sur le fonctionnement de l'établissement. Il est donc important que le dispositif soit actif. On ne met pas en place des actions « pour » les personnes accueillies mais « avec » les personnes. Les personnes

<sup>62</sup> Annexe 4 – Modalités de fonctionnement des dispositifs – Synthèse bonnes pratiques.

<sup>63</sup> IGAS, (2017), Le dispositif d'évaluation interne et externe des ESSMS : bilan. p. 30

accueillies doivent avoir compris les enjeux et y avoir trouvé leur place. L'ANESM détaille plusieurs initiatives pouvant être mises en place pour promouvoir la participation des personnes, notamment :

- Susciter l'intérêt des personnes accueillies à s'engager dans les dispositifs de participation en : les informant du rôle de ces dispositifs ; les accompagnant dans le choix des formes de participation ; les formant à l'élaboration d'un ordre du jour l'animation d'une réunion, la fonction de représentant d'un groupe ; assurant la mise en place d'un interprétariat.
- Circonscrire avec les personnes accueillies les champs possibles de leur participation, les objectifs, les modalités d'implication, l'invitation des personnes extérieures, etc.
- Faire émerger une dynamique de groupe en : faisant vivre les dispositifs de participation au sein de l'établissement ou en facilitant la participation en dehors de l'établissement ; impulsant l'émergence d'animations collectives, de débats, etc.
- Prendre en compte les demandes émises par les personnes accueillies et apporter des réponses aux questionnements soulevés.
- Faciliter la participation de la personne accueillie aux instances portant sur l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre des politiques publiques, en lien avec le Conseil Consultatif des Personnes Accueillies / Accompagnées mis en place en 2010 (CCPA au niveau national et CCRPA au niveau régional), s'il existe sur le territoire.

### 2.2.3. Un retour sur l'étude réalisée par l'ANESM en 2014<sup>64</sup>

Considérant que plusieurs enquêtes<sup>65</sup> apportaient des réponses quantitatives à la question de la participation<sup>66</sup>, l'ANESM a choisi d'orienter son étude vers des données qualitatives pour recueillir le retour d'expériences, les pratiques de terrain et le regard des différents acteurs sur la participation. Cette étude apporte un autre regard sur la notion de participation à la vie et au fonctionnement de l'établissement. Un panel de 33 établissements<sup>67</sup> (dont deux CADA) représentatif de la diversité des établissements du médico-social a été constitué. Plus de 180 entretiens semi-directifs ont été menés auprès de 361 personnes.

---

<sup>64</sup> ANESM, (2014). La participation des usagers au fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux : recueil des pratiques et témoignage des acteurs. Rapport d'enquête. 108 p.

<sup>65</sup> Entre 2008 et 2011, dix enquêtes ont été réalisées par l'ANESM, la DREES, la FNARS Midi Pyrénées, l'ADAPEI, la Ligue Havraise, Nous Aussi et « Directions ».

<sup>66</sup> L'ANESM conclut que la plupart des structures ont mis en place ou sont en train de mettre en place le CVS.

<sup>67</sup> Le panel a été constitué avec pour moitié des établissements ayant l'obligation légale de mettre en place un CVS et pour moitié des établissements n'ayant pas cette obligation.



Les pratiques recueillies au sein des établissements ont été analysées par l'ANESM au regard de six modalités pratiques<sup>68</sup> :

- 1) La place de la participation dans le projet d'établissement et l'évaluation interne
- 2) La communication sur les instances et leurs membres
- 3) La diversité des instances de participation
- 4) L'adaptation du fonctionnement des instances aux spécificités des usagers
- 5) De l'espace de vie au territoire
- 6) La formation à la participation

L'ANESM a également évalué la perception des différents acteurs : à quoi participe-t-on ? La participation paraît-elle utile aux usagers ? Pourquoi les usagers qui ne participent pas n'ont-ils pas envie de s'impliquer ? Les familles et la participation ? Les professionnels se sentent-ils concernés par la participation ? Le CVS est-il un outil adapté pour favoriser la participation ?

Cette étude révèle notamment 49 points que j'ai repris dans un tableau synoptique<sup>69</sup> pour faciliter l'analyse et la synthèse. La participation existe et les professionnels soulignent l'intérêt des dispositifs. Pour les usagers, l'animation des dispositifs a des effets positifs. Néanmoins 32 points reflètent les difficultés des professionnels et des usagers à s'approprier les différents dispositifs de participation, je citerai par exemple :

- Il n'y a pas d'opposition de principe à la participation, mais certains professionnels l'estiment impossible ou très difficile à mettre en place.
- La place des professionnels reste à construire dans la participation.
- La participation relève dans certains cas davantage de l'information que du dialogue et de la collaboration.
- La prise en compte de la parole et de l'expertise de la personne accueillie n'est pas encore aboutie. Il s'agit d'un processus conçu par des professionnels pour des professionnels.
- La grande majorité des usagers restent loin des instances de participation et ne voient pas de changement au sein de l'établissement.

---

<sup>68</sup> Définies à partir des 18 recommandations de bonnes pratiques abordant la question de la participation. Voir ANESM, (2014). La participation des usagers au fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux : recueil des pratiques et témoignage des acteurs. Rapport d'enquête. pp. 90-93

<sup>69</sup> Annexe 5 - Recueil des pratiques et témoignages des acteurs.

Je viens de présenter les bonnes pratiques professionnelles élaborées par l'ANESM pour la mise en place des dispositifs de participation et d'expression dans le secteur de l'inclusion sociale ainsi que les principales conclusions de son étude sur le recueil des pratiques et des témoignages des acteurs dans les ESSMS. L'approche globale et transversale aux ESSMS permet de diffuser les bonnes pratiques et de réfléchir collectivement aux difficultés rencontrées, les objectifs étant communs (article L. 116-1 du CASF). Les enseignements sont nombreux et riches, les professionnels disposent d'une volumétrie importante de conseils et de guides. L'appropriation doit passer par une impulsion managériale.

Les conclusions<sup>70</sup> étaient pourtant mitigées : d'un côté les études quantitatives relèvent que les établissements ont majoritairement mis en place au moins un dispositif de participation (respect de la réglementation), d'un autre côté, les études qualitatives révèlent que l'appropriation par les acteurs – professionnels et usagers – reste hétérogène et difficile (la simple conformité réglementaire ne suffit pas, l'effet des dispositifs résidant dans leur capacité à créer des échanges).

Je vais à présent m'intéresser à trois travaux réalisés par la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), notamment une étude récente de 2017.

### 2.3. Les travaux de la FAS<sup>71</sup>

Créée il y a plus de 50 ans, la FAS promeut le travail social, ouvre des espaces d'échanges entre tous les acteurs du secteur social, et défend la participation des personnes en situation d'exclusion à la réflexion sur les politiques publiques qui les concernent. Elle regroupe 870 associations de solidarité et organismes gérant près de 2 800 structures<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> 2008, 2012 et 2014.

<sup>71</sup> La FAS n'est pas le seul groupement d'associations dans le secteur du social ou de l'inclusion sociale. J'ai choisi d'analyser ses travaux, car la défense de la participation des personnes en situation d'exclusion ressort de façon saillante comme un de ses objectifs.

<sup>72</sup> Sitographie # 6.

Entre 2012 et 2013, la FAS a participé au projet européen PEPA – Partenariat européen pour une participation active<sup>73</sup> et en 2017 à un groupe de travail conduit par le Haut Conseil du travail social<sup>74</sup> relatif à la participation des personnes accompagnées.

La FAS retient la définition<sup>75</sup> suivante de la participation des personnes accueillies / accompagnées : « La participation citoyenne reconnaît la contribution, sur un pied d'égalité, de toutes les parties prenantes aux processus décisionnels. (...) Les participants doivent être informés du cadre et des enjeux de ce à quoi ils sont associés et en connaître ensuite les résultats justifiés. La participation est une forme d'expression de la démocratie, un outil de lutte contre l'exclusion. Elle renforce la citoyenneté de tous. »

Elle considère que : « la participation des personnes accueillies / accompagnées constitue un principe incontournable pour élaborer et mettre en œuvre des projets et des politiques adaptées et efficaces. (...) Elle ne se décrète pas, elle se construit pas à pas, avec des méthodes adaptées prenant en compte l'ensemble des personnes. (...) La participation des personnes (...) nécessite une animation professionnelle, capable de mobiliser les personnes concernées et de leur donner l'envie de poursuivre leur implication. (...) La clef de voûte de la réussite est de passer d'une parole individuelle à une parole collective, en mettant en place des groupes de réflexions et d'échanges. »

Pour aider les usagers à jouer leur rôle de représentant au sein du CVS ou dans toute autre forme de consultation, et les salariés à comprendre et animer les dispositifs de participation, la FAS a élaboré un livret pédagogique<sup>76</sup>.

Dans le cadre de ce mémoire, j'ai retenu et analysé les trois rapports suivants :

- Étude sur la participation, l'expression, la représentation des usagers hébergés dans les centres d'hébergement et autres structures spécifiques de la grande précarité en Midi-Pyrénées. (FNARS Midi-Pyrénées, Octobre 2010)

---

<sup>73</sup> Sitographie # 8.

<sup>74</sup> Haut Conseil du travail social, (2017). Participation des personnes accompagnées aux instances de gouvernance et à la formation des travailleurs sociaux. Rapport du groupe de travail adopté par le HCTS en séance plénière le 7 juillet 2017. 91 p.

<sup>75</sup> Sitographie # 7.

<sup>76</sup> FNARS, (2007). Usagers : conseil de vie sociale, groupe d'expression, la participation cela s'apprend, recueil et documents, n°42. 73 p.

- Étude sur la participation des usagers et bonnes pratiques dans les structures de la lutte contre les exclusions de la région Bourgogne. (FNARS Bourgogne, Février 2012)
- Enquête sur la participation des personnes accueillies dans 356 établissements du réseau de la Fédération, principalement dans le secteur AHI. (FAS, Décembre 2017)

### 2.3.1. Deux études sur la participation et l'expression des usagers

La première étude comportait un volet quantitatif et un volet qualitatif. L'ambition du dernier volet était de rendre compte des initiatives et innovations susceptibles de développer la participation, l'expression et la représentation, et d'en faire un point transversal. Cette étude conclut que les professionnels n'ont pas attendu la promulgation de la loi n° 2002-2 pour expérimenter des formules de participation, mais que peu d'établissements ont mis en place un CVS au sens réglementaire du terme. L'étude relève également que la politique de participation a le moins de prise sur les personnes en situation de grande précarité.

La deuxième étude poursuivait plusieurs objectifs dont : dresser un état des lieux de la mise en œuvre des outils de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002, définir une approche en termes d'échanges de bonnes pratiques entre les secteurs, et présenter les bonnes pratiques mises en œuvre dans les Centres d'hébergement et de réinsertion sociale et les Centres d'hébergement d'urgence<sup>77</sup>. Les principaux points abordés sont :

- En ce qui concerne la participation des usagers, le CVS reste un outil méconnu des professionnels et les établissements désignent les CVS comme des instances qui en réalité ne le sont pas. Le CVS s'est en fait progressivement adapté au fonctionnement de la structure. C'est cet ajustement qui est à l'origine de cette multitude de CVS entraînant un flou quant à leur objet.
- L'étude détaille des idées provenant de différents CVS (un représentant pour chaque étage, une journée de campagne électorale) et évoque une autre forme de démocratie représentative (des usagers membres du conseil d'administration).
- L'étude a également axé son analyse autour de l'accès à l'information comme moyen d'exercice de la citoyenneté (réunion sur l'actualité, des débats, accès aux journaux, à internet, à la télévision, à une bibliothèque...).

---

<sup>77</sup> Voir *supra* paragraphe 1.3.2. Les dispositifs d'hébergement de droit commun ou d'urgence généraliste.

- Un focus a été fait sur les groupes d'expression et les enquêtes de satisfaction, levier de participation collective pour le premier et support à l'expression individuelle pour le second.
- L'étude s'est aussi intéressée aux groupes projets / d'initiatives et leurs activités, considérant qu'ils constituent de véritables lieux propices à la participation.
- Des initiatives locales pour faire vivre la participation (systèmes d'autogestion, mise en place d'inter-CVS, commissions thématiques) ont été recensées.
- Les autres secteurs (handicap, centres sociaux, etc.) ont enfin été sollicités afin de savoir si des solutions / recommandations existaient en réponse aux difficultés rencontrées par les établissements du secteur Accueil, hébergement et insertion (AHI).

Dans cette étude, je relève également que la FAS fait<sup>78</sup> un parallèle entre la participation et la notion d'*empowerment*<sup>79</sup> ou autonomisation : « si, à l'origine, [la notion de participation] désigne le fait de prendre part à une action collective (...), [elle] s'inscrit aujourd'hui dans une logique d'*empowerment*. Cette démarche veut en effet que la personne exclue, préalablement définie de manière négative ou stigmatisante, soit désormais considérée comme participante, active et citoyenne. À trop vouloir « parler pour » ou « parler au nom de », on prend le risque d'isoler d'avantage des citoyens (...), et de les priver d'être eux-mêmes, les acteurs de leur développement. »

### 2.3.2. Les principaux enseignements d'une enquête réalisée en 2017

Enfin, l'enquête de 2017, exclusivement quantitative, fait ressortir quant à elle plusieurs sujets confirmant les tendances de la dernière étude de l'ANESM publiée en 2014 (voir *supra*) :

- La question de la participation est bien appréhendée par les établissements (92%) mais le CVS est mis en place par une partie seulement (35%) et une part conséquente des répondants (77%) utilise d'autres formes de participation.

---

<sup>78</sup> FNARS Bourgogne, DRJSC Bourgogne, (2012). Rapport d'étude sur la participation des usagers et bonnes pratiques dans les structures de la lutte contre les exclusions de la région Bourgogne. p. 5

<sup>79</sup> Processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper. (BACQUÉ M.-H., 2005)

- Les CVS (lorsqu'ils existent) sont conformes à la loi, mais le rôle est mal appréhendé : confusion entre un CVS visant à permettre aux résidents de participer à la vie de l'établissement et des groupes de paroles permettant de réguler la vie en collectivité.
- Le CVS améliore le « vivre ensemble », élément essentiel pour des structures dans lesquelles la vie collective occupe une place importante.
- Seulement 25% des CVS dispose de moyens dédiés : ce qui constitue un frein à la mise en place des instances de participation.
- Les instances collectives restent une modalité largement mise en œuvre pour faire vivre la participation dans les structures.
- De nombreux questionnements et une forte demande d'échanges pour favoriser la mise en place et l'accompagnement vers la participation ressortent de l'enquête.

La FAS est très active (projet PEPA, groupe de travail HCTS) sur la thématique de la participation des usagers avec une approche sectorielle (notamment les secteurs « accueil, hébergement et insertion » et « inclusion sociale ») apportant un éclairage complémentaire aux travaux de l'ANESM.

J'ai montré que les recommandations n'ont rien de normatif. Il n'y a pas un modèle ou une solution unique, chaque professionnel doit trouver le modèle qui lui correspond. Il est de la responsabilité de chaque établissement de respecter la réglementation, de s'approprier les bonnes pratiques et de résoudre les difficultés rencontrées afin de pouvoir mettre en place un dispositif de participation compatible avec son organisation et avec les usagers accueillis.

Avant de conclure cette deuxième partie, je vais terminer par une présentation des principales limites à la mise en place des dispositifs de participation dans les CADA.

#### 2.4. Les limites à la mise en place des dispositifs dans les CADA

Appliquer la législation et la réglementation, s'assurer du respect des conditions préalables et s'approprier les bonnes pratiques professionnelles ne sont pas suffisants pour mettre en place un dispositif de participation. En effet, il faut également que l'établissement s'intéresse en amont au sens des actions qu'il réalise ainsi qu'aux enjeux et limites à la mise en place de son dispositif de participation.

Pour réaliser une synthèse des principaux enjeux et limites à la mise en place des dispositifs de participation dans les CADA, j'ai procédé en deux temps :

- J'ai regroupé les idées relevées dans les études de l'ANESM et de la FAS (voir *supra*).
- J'ai posé la question suivante « Quels sont selon vous les principaux freins à la mise en place de dispositifs de participation et d'expression des usagers dans les CADA ? » à différents interlocuteurs<sup>80</sup>. Ces entretiens m'ont également permis d'alimenter ma réflexion et d'enrichir mon étude.

#### 2.4.1. Les limites liées aux usagers

- L'hétérogénéité et les particularités du public accueilli peuvent rendre difficile la représentativité et donc l'exercice de la citoyenneté : différentes nationalités ou origines géographiques, différents dialectes ou langues, personnes isolées, couples, familles.
- En fonction du statut (demandeur d'asile, demandeur d'asile débouté, réfugié), l'adhésion à la participation ne sera pas la même.
- La participation et l'expression supposent une aptitude à communiquer ou à trouver un intérêt à exprimer son point de vue devant d'autres. Or, les personnes accueillies peuvent être dans un état peu propice à la communication, dû à leur état psychique ou physique, à l'illettrisme, aux facultés intellectuelles, etc. Cela nécessite une connaissance précise des capacités de tous les usagers.
- Le manque de motivation des usagers (peu d'accroche aux sollicitations collectives et / ou à la prise de parole), de volonté, d'énergie, le renoncement, le fatalisme, la morosité, le sentiment de ne pas se sentir concerné par les futurs changements ne facilitent pas la mobilisation et la participation.
- Faire se rencontrer et débattre des personnes qui n'ont en commun que d'avoir traversé des épreuves peut accentuer les difficultés de ces personnes. Le partage peut avoir un effet de contamination peu propice à la dynamisation des personnes.

#### 2.4.2. Les limites liées au CADA

- Le manque de culture partagée de la participation : par les institutionnels, les administrateurs, les directions, les salariés, les usagers, etc.

---

<sup>80</sup> Annexe 12 – Liste des entretiens réalisés (hors CADA).

- Le manque de communication, d'information et de formation des professionnels et des usagers.
- Le manque de clarification / de cadre aux démarches participatives.
- Le manque de motivation et de temps des professionnels.
- Accepter la remise en cause dans sa pratique professionnelle n'est pas simple, d'autant plus si cela vient des usagers. D'où les difficultés de certains travailleurs sociaux à s'impliquer.
- L'incapacité des professionnels à répondre à toutes les demandes. Les personnes accueillies expriment leurs souhaits et malheureusement faute de moyens financiers, les établissements ne peuvent pas répondre à ces demandes, laissant place à la frustration.
- Les relations de subordination et le fait de « penser à la place de l'utilisateur ».
- Les durées de séjour (en moyenne un an) et le *turnover* des personnes accueillies, la typologie de l'établissement et la configuration des locaux (logements collectifs, appartements dispersés) peuvent rendre l'exercice de la participation délicat et difficile.
- Les dotations des CADA, en diminution, sont limitées et utilisées pour les logements et le personnel chargé d'assurer les missions des CADA, dont en priorité l'accompagnement individuel. Comment alors concilier les aspects budgétaires avec le respect de la réglementation sur des sujets qui peuvent apparaître comme secondaires au regard des besoins immédiats et de la situation des personnes accueillies.

#### 2.4.3. Les limites liées aux dispositifs de participation

- Quand le projet d'un CADA est orienté vers la prise en charge individualisée, et que les usagers bénéficient d'un logement individuel, quel est l'intérêt de mettre en place un dispositif de participation collectif.
- La participation collective peut devenir une contrainte, contre-productive par rapport aux dynamiques individuelles, incarnées par le projet personnalisé.
- Le risque de dérive existe : perte d'intérêt des participants, apparition de chefs peu démocrates, instrumentalisation des dispositifs de participation par quelques-uns dans une logique de contre-pouvoir, etc.
- Animer une réunion où se confrontent des idées divergentes, permettre l'expression dans un climat de respect, aboutir à un consensus, ne s'acquiert pas de façon innée.
- Dédramatiser sur l'absence de représailles : « Comment je vais être perçu si je ne viens pas ? » « Quel impact sur ma procédure de demande d'asile ? »



Chaque enjeu ou limite doit être appréhendé au cas par cas. Les professionnels doivent se poser la question du sens et identifier leurs propres enjeux et limites<sup>81</sup> afin de pouvoir mettre en place un dispositif de participation répondant aux personnes accueillies / accompagnées, à la fois actif (dynamique), effectif (se traduit par un effet, par des actes réels) et conforme à la réglementation.

Cette deuxième partie était consacrée aux dispositifs de participation et d'expression des usagers à la vie et au fonctionnement des établissements. Tout d'abord, j'ai présenté le corpus législatif et réglementaire (loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 et décret n° 2004-287 du 25 mars 2004) encadrant les différents dispositifs (conseil de la vie sociale, groupe de parole, groupe de projet ou enquête de satisfaction) qui doivent permettre, lorsqu'ils existent, aux usagers de participer à la vie et au fonctionnement des établissements.

Ensuite, j'ai apporté une vision des pratiques professionnelles, à travers les travaux réalisés par l'ANESM (vision institutionnelle et transversale des ESSMS) et par la FAS (vision associative et sectorielle « inclusion sociale » et « accueil, hébergement, insertion »), d'une part en définissant la participation et l'expression des usagers et d'autre part en relevant les bonnes pratiques professionnelles permettant de contribuer à l'émergence de la parole des usagers.

Les différentes formes de participation ne doivent pas être exclusives l'une de l'autre et doivent être activées dans chaque structure, car elles ne visent pas le même objet. La participation ne doit pas se traduire par une bonne pratique exigible de l'utilisateur, mais plutôt par des bonnes pratiques professionnelles, en grande partie orientées organisation, gouvernance ou management de l'établissement. Les établissements ont majoritairement mis en place au moins un dispositif de participation (respect de la réglementation) mais l'appropriation par les acteurs (professionnels et usagers) reste hétérogène et difficile. Les dispositifs peuvent ne pas être actifs, condition pourtant essentielle pour assurer une participation effective des personnes accompagnées.

Enfin, j'ai fourni les principales limites à la mise en place d'un dispositif de participation que ce soit au niveau des usagers, des professionnels des CADA ou des dispositifs eux-mêmes.

---

<sup>81</sup> Identifier les limites de la participation permet d'alimenter les réflexions internes et trouver les solutions les plus adaptées.

Ces différents éléments apportent deux réponses à ma problématique initiale :

- Bien que des règles simples et précises encadrent quatre dispositifs de participation et d'expression, il apparaît que les conditions préalables, les bonnes pratiques professionnelles, les difficultés et les limites sont nombreuses, ce qui rend difficile la mise en œuvre.
- Plus de quatorze ans après la promulgation de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 et du décret n° 2004-287 du 25 mars 2004, les dispositifs de participation et d'expression à la vie et au fonctionnement des établissements – lorsqu'ils existent – sont effectifs au sens réglementaire mais partiellement effectifs au sens impact sur les personnes accueillies, selon le prisme d'analyse que l'on retient (réglementaire ou opérationnel, quantitatif ou qualitatif).

Dans la troisième partie, je vais m'intéresser aux dispositifs de participation et d'expression des usagers à la vie et au fonctionnement dans les CADA implantés sur le territoire de la région Hauts-de-France.

### **3. La participation des usagers dans les CADA de la région Hauts-de-France**

Afin de me caler sur le découpage régional du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, j'ai retenu comme périmètre d'étude la région Hauts-de-France, d'autant plus qu'aucune étude n'a été réalisée sur cette thématique. Le sujet étant relativement sensible, j'ai estimé qu'il était important de contacter<sup>82</sup> au préalable les cinq Directions départementales de la cohésion sociale afin de leur présenter l'objet et la méthodologie de mon mémoire, recueillir des données sur les capacités d'hébergement et la liste des CADA de leurs territoires respectifs.

Mon approche n'a pas vocation à être exhaustive. Elle n'a pas pour objectif une évaluation du respect de la réglementation ni l'émission de recommandations. J'ai voulu prendre une photographie au niveau régional de la mise en œuvre des dispositifs de participation et d'expression à la vie et au fonctionnement d'un CADA, présenter les avancées et les limites de ces dispositifs, et valoriser le cas échéant les expériences locales.

---

<sup>82</sup> Annexe 12 – Liste des entretiens réalisés (hors CADA).

Je vais tout d'abord détailler la méthodologie de travail que j'ai utilisée pour bâtir un questionnaire semi-directif à destination des professionnels des CADA et un questionnaire à destination de leurs usagers. Je présenterai ensuite l'analyse des données recueillies au cours des entretiens, avant de terminer par la présentation des résultats des enquêtes usagers.

### 3.1. Méthodologie de travail

#### 3.1.1. Entretiens semi-directifs avec les professionnels des CADA

##### Objectif

L'objectif de ces entretiens est d'évaluer le degré d'appropriation des dispositifs de participation par les professionnels des CADA de la région Hauts-de-France, d'identifier les bonnes pratiques mais aussi d'analyser et de comprendre les avancées ou freins éventuels au développement de la participation.

##### Élaboration du questionnaire

J'ai construit un questionnaire<sup>83</sup> d'une part à partir des règles posées par la loi n° 2002-02 du 2 janvier 2002 et le décret n°2004-287 du 25 mars 2004, et d'autre part en m'inspirant des bonnes pratiques professionnelles de l'ANESM relatives à la participation des usagers dans les ESSMS (2014) et du rapport d'étude réalisé par la FNARS, la DRCS et l'ORMMIP Midi-Pyrénées (2010). Je n'ai pas abordé tous les thèmes mais j'ai néanmoins articulé mon questionnaire (24 questions fermées et ouvertes) autour de six parties afin de pouvoir recueillir les données nécessaires pour répondre à mon objectif :

- 1) L'identité de la structure : le CADA et les documents.
- 2) La place de l'utilisateur dans la vie d'un CADA.
- 3) La participation des usagers à la vie et au fonctionnement du CADA : le dispositif, les sujets, le fonctionnement, la participation, la représentativité et les effets.
- 4) Les autres modalités de participation à la vie du CADA.
- 5) Les modalités d'expressions collectives : les activités, les échanges et la vie publique.
- 6) Une conclusion sur les avancées et les limites des dispositifs de participation.

---

<sup>83</sup> Annexe 6 – Questionnaire CADA.

### Choix de l'échantillon

Au 1<sup>er</sup> trimestre 2018, la région Hauts-de-France comptait 28 CADA répartis sur plus de 25 communes<sup>84</sup>, soit une capacité d'hébergement de 2 558 places (près de 50 % de la capacité d'hébergement régional). Le parc d'hébergement des CADA de la région représente un peu plus de 6% de la capacité nationale d'hébergement en CADA. Le tableau ci-dessous présente l'échantillon de façon détaillée.

Département	Capacité d'hébergement	CAES	CAO	PRAHDA	HUDA	AT-SA	CADA	CPH
Aisne	771	-	124	-	56	121	420	50
Nord	1 681	85	536	312	65	65	528	90
Oise	1 364	-	161	-	123	320	730	30
Pas-de-Calais	635	-	54	-	159	-	372	50
Somme	917	-	112	-	100	167	508	30
<b>Total</b>	<b>5 368</b>	<b>85</b>	<b>987</b>	<b>312</b>	<b>503</b>	<b>673</b>	<b>2 558</b>	<b>250</b>

Sources : DDCS du 02, 59, 60, 62, 80.

*Tableau 6 : Parc d'hébergements pour migrants en Hauts-de-France*

L'évolution du parc d'hébergement régional est présentée dans le dernier schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile de la région 2016-2017<sup>85</sup>.

### Réalisation des entretiens

J'ai privilégié la réalisation des entretiens directement avec les professionnels de chaque CADA plutôt qu'un envoi par courriel ou une réponse via un formulaire en ligne. Cela m'a permis de mieux appréhender les dispositifs et de demander des précisions le cas échéant, ce qui n'aurait été pas possible pour un questionnaire rempli de façon autonome.

J'ai contacté par téléphone (prise de rendez-vous et relances) tous les CADA de la région Hauts-de-France entre le 16 mars et le 25 mai 2018 et j'ai réalisé les entretiens (durée moyenne 1h15) par téléphone sur la même période. La garantie de l'anonymat a été rappelée.

### Analyse des données

J'ai traité les données quantitatives dans l'outil Excel. En ce qui concerne les données qualitatives, j'ai été confronté au traitement de données textuelles. J'ai donc choisi

<sup>84</sup> Annexe 8 – Les CADA de la région Hauts-de-France.

<sup>85</sup> Schéma Régional d'Accueil des Demandeurs d'Asile 2016-2017. Région Hauts-de-France. 17 mars 2017.

d'analyser les réponses obtenues aux questions ouvertes en reformulant<sup>86</sup> les idées pour pouvoir les agréger plus facilement par thématique. J'ai ensuite repris les principales idées en illustration des données quantitatives ou directement pour présenter la position des professionnels interrogés.

### Limites de l'exercice

Les entretiens menés n'échappent pas à la subjectivité des interlocuteurs. J'ai toutefois essayé de rendre compte de la diversité des points de vue. Je souhaitais collecter plusieurs documents (projet d'établissement, livret d'accueil, règlement de fonctionnement du CVS, compte rendu ou procès-verbal de CVS...) pour pouvoir vérifier sur pièce et étayer les propos recueillis. Seuls trois CADA ont accepté de m'envoyer quelques documents. Les résultats que je présente sont donc basés uniquement sur des éléments déclaratifs.

## 3.1.2. Enquête auprès des usagers des CADA

### Objectif

Les différentes études qualitatives de l'ANESM et de la FAS (voir *supra* partie 2) que j'ai analysées n'intégraient pas de volet « questions aux usagers », sauf à considérer le point de vue de ces derniers à travers les différents dispositifs de participation ou conseils. J'ai souhaité donner la parole aux usagers des CADA pour recueillir leur vision de la participation et de l'expression.

### Élaboration de l'enquête

Pour permettre une compréhension la plus large possible (public non francophone ou acquisition du français en cours), j'ai élaboré un questionnaire<sup>87</sup> avec une syntaxe simple à destination des usagers (demandeurs d'asile, déboutés et réfugiés), en m'inspirant d'un questionnaire réalisé en 2008 dans les CHRS et les CADA du Pas-de-Calais<sup>88</sup>. J'ai traduit ce questionnaire en anglais et je l'ai fait traduire en arabe et en russe afin de toucher un plus grand nombre d'usagers. Ce questionnaire comporte deux parties :

---

<sup>86</sup> Afin de rester le plus objectif possible, j'ai été très attentif à ne pas interpréter. J'ai d'abord retranscrit sous Word les propos recueillis par téléphone, je les ai ensuite classés par thème, et enfin je les ai réécrits afin de les rendre homogènes. Les idées qui étaient en dehors du champ du mémoire n'ont pas été reprises.

<sup>87</sup> Annexe 7 – Questionnaire usagers.

<sup>88</sup> MAX A., (2008). Le droit des usagers dans les C.H.R.S. et C.A.D.A. du Pas-de-Calais : quelle mise en œuvre des outils de la loi 2002-2 ? Mémoire Inspecteur de l'action sanitaire et sociale. EHESP. p. IX

- 1) Une partie « documents » consacrée aux documents obligatoires de la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002.
- 2) Une partie « expression et participation » consacrée aux dispositifs de participation et d'expression. J'ai également intégré des questions ouvertes afin que les usagers puissent s'exprimer sur ce qu'ils aiment ou n'aiment pas dans le CADA.

### Choix de l'échantillon et réalisation des enquêtes

Je n'ai pas souhaité réaliser cette enquête via un formulaire en ligne, n'ayant pas la certitude que les usagers aient accès à internet ou maîtrisent les outils bureautiques.

Quinze CADA (1 419 places) ont ainsi été sollicités. La garantie de l'anonymat a été rappelée. Le 10 avril 2018, j'ai réalisé une partie des enquêtes en face à face avec certains usagers du CADA géré par l'association A.I.R., au sein de laquelle j'ai effectué un stage de fin d'études. Pour les usagers des autres CADA, j'ai demandé aux professionnels ayant participé aux entretiens d'expliquer et de transmettre le questionnaire afin que chaque usager puisse le compléter librement. Les CADA m'ont retourné les questionnaires complétés entre le 3 avril et le 25 mai 2018.

### Analyse des données

J'ai utilisé la même approche que pour les données collectées au cours des entretiens avec les professionnels : utilisation de l'outil Excel pour les données quantitatives et reformulation<sup>89</sup> et regroupement pour les données qualitatives, avec comptage du nombre d'occurrences.

### Limites de l'exercice

J'ai récolté l'avis des usagers à un instant t. Or, il aurait pu être intéressant de réaliser ce questionnaire à l'entrée, au cours du séjour et à la sortie. Cette approche n'était pas techniquement réalisable.

Je souligne que les résultats des entretiens et des enquêtes n'ont pas fait l'objet d'une présentation ou d'échanges contradictoires ni avec les professionnels des CADA ou des DDCS, ni avec les usagers. Après avoir détaillé ma méthodologie de travail, je vais maintenant présenter les résultats des travaux.

---

<sup>89</sup> J'ai dû reformuler les propos recueillis, compte tenu du niveau de maîtrise de la langue française ou des commentaires fournis dans une langue étrangère.

### 3.2. Les résultats des entretiens réalisés auprès des professionnels

#### 3.2.1. La carte d'identité des CADA<sup>90</sup>

Le taux de participation est élevé : 68 % des CADA de la région Hauts-de-France ont accepté de répondre à l'enquête représentant 1 824 places d'hébergement, soit 71% du parc régional. La répartition par département est présentée dans le tableau ci-dessous :

Département	CADA	Opérateurs	CADA ayant refusé de participer	CADA n'ayant pas répondu**	CADA ayant répondu	Taux de participation	Opérateurs	Places
Aisne	8	3	3	1	4	50%	2	225
Nord	6	4	-	3	3	50%	2	249
Oise	7	3	-	1	6	86%	2	620
Pas-de-Calais	4	4	-	-	4	100%	4	372
Somme	3	2	-	1	2	67%	1	358
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>13*</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>19</b>	<b>68%</b>	<b>-</b>	<b>1 824</b>

\* Le total correspond au nombre d'opérateurs différents à l'échelle de la région, certains opérateurs étant présents sur plusieurs départements.

\*\* Malgré cinq relances.

*Tableau 7 : Entretiens CADA : échantillon et taux de réponse*

Les professionnels des CADA ayant accepté de participer à l'étude gèrent chacun en moyenne 96 places<sup>91</sup>. Le taux moyen d'encadrement est d'un équivalent temps plein (ETP) pour 19,4 places. L'arrêté du 29 octobre 20015 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile précise dans son paragraphe II-2-2.1 : « Un taux d'encadrement d'1 ETP pour 15 personnes constitue la norme applicable. Le seuil pourra donc être de 1 ETP pour plus de 15 résidents, tout en maintenant un niveau de prestations permettant d'assurer la qualité de l'accompagnement indiqué dans ce cahier des charges et dans la limite d'un ratio d'1 ETP pour 20 personnes hébergées. En fonction des caractéristiques des centres et des publics accueillis et avec l'accord du préfet de département, un nombre moins important de personnes hébergées pourra, a contrario, être suivi par chaque ETP, dans la limite du ratio d'un ETP pour dix personnes hébergées. »<sup>92</sup>

<sup>90</sup> Annexe 8 – Les CADA de la région Hauts-de-France

<sup>91</sup> Écart-type = 50,51 ; minimum = 38 ; maximum = 268.

<sup>92</sup> Cet objectif est rappelé dans la circulaire du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés : 1 ETP pour 15 places.

Seulement 16% des CADA gèrent des logements collectifs<sup>93</sup>, les autres CADA disposent de logements éclatés (37%) et de logements mixtes (47%). Les logements peuvent accueillir entre une et huit personnes (isolées, couples ou familles).



Figure 1 : Carte d'identité des CADA

Je considère que trois éléments vont avoir un impact sur les modalités de mise en œuvre des dispositifs de participation :

- Le type de prise en charge (collectif, éclaté ou mixte) : il est plus facile de communiquer, mobiliser et réunir les usagers présents dans un même bâtiment (les CADA estiment qu'il est plus difficile de réunir les personnes hébergées en logements éclatés).
- Le nombre et la typologie de personnes prises en charge : plus le CADA a une capacité d'accueil élevée (un CADA dispose d'une capacité d'accueil de 268 places) avec une typologie différente (personne isolée, couple ou famille), plus la représentativité est complexe à mettre en œuvre.
- Le nombre d'ETP dont dispose le CADA : il est plus difficile de mettre en place et d'animer un dispositif de participation pour les CADA ayant un taux d'encadrement élevé :
  - Six CADA présentent un taux d'encadrement moyen supérieur à un ETP pour 20.
  - Sept CADA présentent un taux d'encadrement moyen inférieur à un ETP pour 15.

### 3.2.2. Les principales obligations de la loi n°2002-02<sup>94</sup>

L'objectif de l'enquête n'était pas d'évaluer la mise en œuvre des outils de la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002. Néanmoins, une partie des questions y était consacrée, notamment sur les documents obligatoires et les évaluations.

Tous les CADA disposent d'un projet associatif et ont élaboré un projet d'établissement ou de service (seul un établissement récemment ouvert déclare ne pas avoir encore de projet de service), un livret d'accueil et un règlement de fonctionnement.

<sup>93</sup> Voir *supra* Paragraphe 1.4.2. Deux types d'établissement et trois catégories de personnes hébergées.

<sup>94</sup> Annexe 9 – Résultats des enquêtes réalisées avec les professionnels des CADA.



Même si 79% des professionnels des CADA déclarent avoir réalisé une évaluation interne, ils ne sont que 47% à avoir terminé ou entamé une évaluation externe. Cela pourrait s'expliquer en grande partie par la date d'ouverture : sept établissements ont ouvert après 2010, sept entre 2003 et 2009, et cinq avant 2002.

Les évaluations internes<sup>95</sup> et externes abordent pourtant la thématique de la participation et de l'expression des usagers. Ces évaluations permettent à l'établissement de prendre du recul quant à ses pratiques en faisant intervenir à la fois des personnes internes et externes à l'établissement, et d'analyser le cadre organisationnel et les impacts sur les usagers. L'IGAS relève<sup>96</sup> à ce sujet que « la démarche d'évaluation interne et externe constitue un levier de management pour les directeurs d'ESSMS. »

### 3.2.3. La place des usagers dans la vie des CADA<sup>97</sup>

Les professionnels des CADA déclarent (84%) entretenir des relations (visite, téléphone...) avec les anciens usagers. Néanmoins, la place des usagers dans la vie des CADA reste faible : quatre opérateurs gestionnaires d'un CADA invitent les usagers ou les anciens usagers à participer à leur assemblée générale et un seul opérateur intègre un ancien usager au sein de son conseil d'administration. De la même façon, les rapports des conseils d'administration ou d'assemblée générale ne sont quasiment jamais commentés (16%) ou diffusés (5%) aux usagers.

Impliquer un ancien usager présente pourtant un avantage : poser le regard de l'utilisateur au cœur de l'instance décisionnelle de l'établissement. Il pourra défendre les droits des usagers en connaissance de cause, faire part de ses observations sur les points forts et les points faibles de l'établissement, proposer des pistes d'amélioration, communiquer entre pairs, etc.

---

<sup>95</sup> Par exemple, le référentiel d'évaluation de la qualité des CADA (appelé « CADA+ ») élaboré par la FNARS en 2006, comporte un axe « droits, libertés, et obligations des usagers » qui aborde « l'expression et la participation usagers ».

<sup>96</sup> IGAS, (2017). Le dispositif d'évaluation interne et externe des ESSMS : bilan. p. 41

<sup>97</sup> Annexe 9 – Résultats des enquêtes réalisées avec les professionnels des CADA.

3.2.4. La participation des usagers à la vie et au fonctionnement des CADA<sup>98</sup>

Plus de 89% des professionnels des CADA interrogés (dix-sept établissements) ont mis en place ou prévoient de mettre en place un ou plusieurs dispositifs de participation et d'expression des usagers à la vie et au fonctionnement de leur établissement. Tous les dispositifs ont été créés à l'initiative des salariés ou de la direction.

Ces dispositifs ont majoritairement été mis en place récemment : seuls deux dispositifs ont été mis en place il y a plus de huit ans, les autres ont été mis en place depuis 2013 alors que douze CADA ont été créés avant 2010.

Les professionnels des CADA considèrent à 39% que ces dispositifs sont obligatoires pour les usagers et 94% considèrent qu'ils s'adressent à tous les usagers (un CADA considère que le dispositif ne s'adresse pas aux demandeurs d'asile déboutés).

Département	CADA ayant répondu	CVS uniquement	CVS + autre dispositif de participation	Autre dispositif de participation	CVS prévu	Aucun dispositif de participation
Aisne	4	-	-	4	2	-
Nord	3	-	-	2	-	1
Oise	6	3	1	1	1	1
Pas-de-Calais	4	-	-	4	2	-
Somme	2	-	-	2	-	-
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>2*</b>

\* Afin de garantir l'anonymat, je ne peux pas évoquer les motifs qui permettraient de reconnaître facilement les CADA concernés.

*Tableau 8 : Décomposition des dispositifs de participation par département*

Seuls quatre CADA ont mis en place un CVS. Parmi les treize CADA ayant mis en place un autre dispositif de participation, cinq souhaiteraient mettre en place un CVS, en remplacement ou en plus du dispositif existant.

Les professionnels (74%) ont mis en place d'autres des formes de participation aux appellations différentes : groupe d'expression, réunion de concertation, réunion des résidents, réunion d'expression, réunion trimestrielle des résidents, réunion collective trimestrielle, café des résidents, journal. Leurs règles sont également très hétérogènes<sup>99</sup> : obligatoire pour tous les usagers dans certains cas, élections dans d'autres cas ; tous les

<sup>98</sup> *Ibidem.*

<sup>99</sup> Annexe 10 – Exemples de dispositifs de participation (hors CVS).

mois, tous les deux mois ou tous les trimestres ; ayant pour objectif de communiquer de l'information, de préparer un évènement ou le CVS ; avec rédaction ou non d'un compte rendu, etc. Seuls trois CADA ont mis en place un règlement intérieur.

Certaines formes se rapprochent des règles précisées par le décret n° 2004-287 du 25 mars 2004, d'autres des recommandations de l'ANESM.

Tous les CADA déclarent aborder les sujets de fond tels que prévus aux articles D. 311-15 et D. 311-26 du CASF. La majorité (89%) des CADA organisent ces dispositifs au moins trois fois par an (D.311-16 du CASF) et les rencontres durent entre une et deux heures (89%).

Alors que 100% des professionnels des CADA estiment globalement que les dispositifs sont préparés en amont et font l'objet d'un suivi, 33% de dispositifs ne sont pas préparés avec les usagers. Concernant la possibilité d'être assisté par une tierce personne pour permettre la compréhension, 28% des CADA ne le propose que parfois ou jamais.

Tous les dispositifs accueillent à la fois des usagers (élus dans 28% des cas) et des salariés (désignés dans 44% des cas). Néanmoins, comme évoqué *supra*, l'hétérogénéité des règles ne permet pas d'assurer le strict respect des articles D. 311-5 et D. 311-6 du CASF. Par ailleurs, seulement 22% des dispositifs accueillent des administrateurs. Je relève également que l'ouverture vers l'extérieur est faible avec seulement 17% d'intervenants externes (par exemple des représentants de la Municipalité ou des artistes) participant aux dispositifs.

Les dispositifs sont animés à 100% par les professionnels des CADA. Concernant la présidence du CVS (article D. 311-9 du CASF), un seul CADA a procédé à l'élection d'un usager, deux ont désigné un membre de la direction et un n'a pas désigné de président.

Parmi les freins évoqués par les professionnels qui ne réalisent pas d'élection, je relève principalement : les usagers ne restent pas longtemps dans la structure et le turnover est élevé, le niveau de maîtrise de la langue française des usagers est faible, l'augmentation du nombre d'origines géographiques, le vécu des usagers, la configuration des locaux et le CADA qui s'inscrit dans une démarche d'accompagnement individuel plutôt que collectif.

Les professionnels des CADA considèrent à 83% que le dispositif de participation répond aux caractéristiques du public accueilli et 79% déclarent mesurer les effets de leurs

dispositifs, comme en témoignent les éléments issus des entretiens et repris dans la figure ci-dessous :

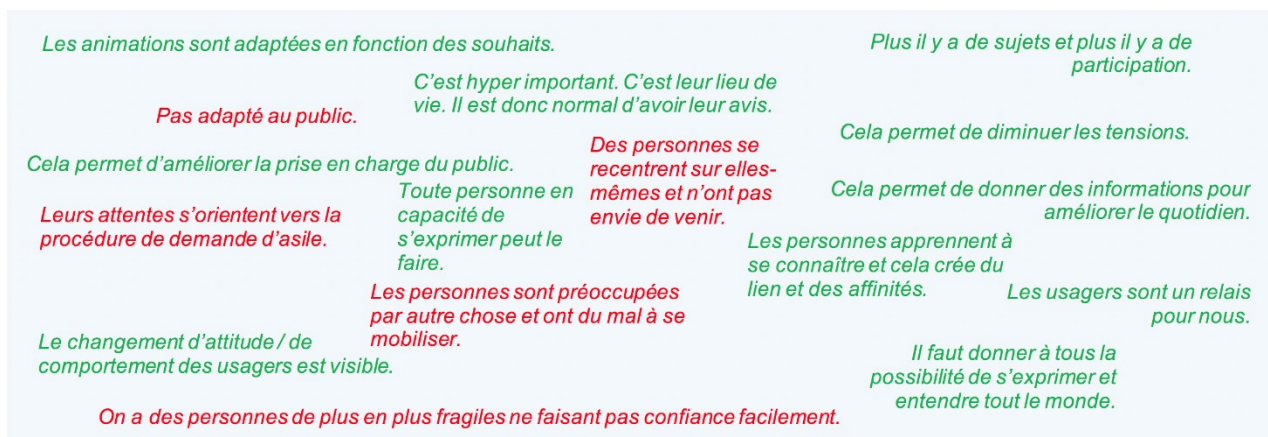


Figure 2 : Réponse aux besoins du public accueil : l'avis des professionnels

### 3.2.5. Les autres modalités de participation à la vie des CADA<sup>100</sup>

En complément de ces dispositifs de participation réglementaires, il existe d'autres formes de participation : réunions obligatoires, temps d'échanges obligatoires ou non, groupe de parole sur un thème (santé, écologie, etc.), réunion d'accueil avec les nouveaux arrivants, échanges collectifs sur un sujet d'actualité. Tous les CADA ayant participé à l'enquête ont mis en place au moins une autre de ces formes de participation.

### 3.2.6. Les modalités d'expressions collectives<sup>101</sup>

Pour aborder cette thématique, j'ai différencié les activités, les moyens d'échanges et la vie publique :

- 100% des CADA ont mis en place au moins une activité : animation autour des repas, jeux, activité artisanale, culturelle, artistique ou sportive, conférence, etc. Certaines activités sont réalisées en externe au travers des partenariats ou des échanges avec les associations locales, les maisons de quartiers, les centres sociaux, les musées, etc. L'objectif des professionnels est d'utiliser au maximum les relais externes et les dispositifs de droit commun.

<sup>100</sup> Annexe 9 – Résultats des enquêtes réalisées avec les professionnels des CADA.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

- 100% des CADA ont aménagé des lieux ouverts ou des moyens pour faciliter les échanges entre les usagers, soit en accès libre soit en présence d'un salarié ou d'un jeune réalisant son service civique. En fonction des ressources disponibles et de la configuration des locaux, les moyens mis à disposition pour faciliter les échanges sont plus ou moins nombreux, je relève par exemple : un simple panneau d'affichage ou des salles communes avec billards, télévision, ordinateurs avec accès à internet.
- 100% des CADA déclarent favoriser l'implication des usagers dans la vie publique hors de la structure : bénévolat dans des associations caritatives, participation à des activités au sein d'autres associations, orientation vers les maisons de quartiers ou centres sociaux, etc.

### 3.2.7. La conclusion des professionnels des CADA<sup>102</sup>

Je présente ci-dessous les réponses collectées au cours des entretiens, agrégées par cible :

Les usagers	Le CADA	Les professionnels
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sortir de l'isolement au travers des temps d'échange</li> <li>▪ Dédramatiser les problèmes</li> <li>▪ Créer une cohésion</li> <li>▪ Se rendre compte que l'on n'est pas tout seul</li> <li>▪ Pouvoir s'exprimer</li> <li>▪ Formuler des questions et faire des propositions (régulation de l'établissement)</li> <li>▪ Sortir de son logement et s'occuper pour passer le temps</li> <li>▪ S'investir et s'impliquer dans son lieu de vie</li> <li>▪ Obtenir une reconnaissance des autres usagers</li> <li>▪ Aider les résidents dans l'attente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adapter les activités aux personnes</li> <li>▪ Avoir un retour sur l'accompagnement</li> <li>▪ Comment faire autrement (recul sur les pratiques)</li> <li>▪ Éviter de déduire ou d'imaginer les situations</li> <li>▪ Favoriser et renforcer le lien social</li> <li>▪ Faire se rencontrer les usagers et la direction</li> <li>▪ Faire connaître ce dispositif au public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transmettre des informations</li> <li>▪ Donner du sens à la pratique professionnelle</li> <li>▪ On ne peut pas tout voir en tant que travailleur social</li> <li>▪ Repérer les problématiques pour les aborder collectivement</li> <li>▪ Entrer dans une démarche d'amélioration continue (des prestations proposées)</li> <li>▪ Créer une identité de service</li> <li>▪ Prendre en considération les personnes (le résident est acteur)</li> <li>▪ Obtenir un retour concret</li> <li>▪ Mobiliser</li> </ul>

*Tableau 9 : Apports des dispositifs de participation*

Même si l'exercice de la citoyenneté n'est pas mis en avant, les professionnels interrogés considèrent que les dispositifs de participation mis en place ont permis des avancées dans d'autres registres que ce soient pour répondre aux besoins des personnes accueillies (sortir de l'isolement au travers des temps d'échange, pouvoir s'exprimer, s'investir et s'impliquer),

<sup>102</sup> *Ibidem.*

les professionnels (transmettre des informations, donner du sens, prendre du recul sur les pratiques) ou l'établissement lui-même (adapter les activités, favoriser et renforcer le lien social). Les professionnels sont tous convaincus des apports théoriques des dispositifs de participation. Les effets sur les personnes accompagnées n'étant pas formellement mesurés (il s'agit de la perception des professionnels), il n'est pas possible d'évaluer l'impact réel de ces dispositifs.

Par ailleurs, les professionnels estiment devoir faire face à des difficultés, essentiellement structurelles (configuration des locaux, réduction des délais de séjour, accompagnement individuel chronophage), fragilisant et rendant compliquées la mise en place et l'animation des dispositifs de participation. Nombre de ces limites ont déjà été relevées dans les études (ANESM et FAS) réalisées au niveau national.

Je relève que les deux principales difficultés directement liées aux usagers sont la mobilisation et l'animation. Ceci est dû essentiellement aux situations des personnes accompagnées (traumatismes, langue, origine géographique).

L'absence de formation spécifique pour les professionnels et les usagers a également été relevée par presque tous les établissements interrogés. J'ai regroupé dans le tableau ci-dessous ces difficultés en fonction de l'origine (les usagers et le CADA).

Les usagers	Le CADA
Traumatisme de la personne accueillie	Marges de manœuvre limitées
Barrière de la langue, origines géographiques	Configuration des locaux, coût, taille de certaines structures
Statut des demandeurs d'asile (stress différent et degré d'implication fonction de l'avancement de la procédure)	Mobilisation difficile : le dispositif n'est pas obligatoire mais il est important
	Réduction des durées de séjour
Mobilisation difficile : familles, usagers jeunes, etc.	Procédure demandeur d'asile non adaptée
	Accompagnement individuel chronophage
Absence de formation des professionnels et des usagers	

*Tableau 10 : Limites à la mise en place d'un dispositif de participation*

Je me suis attaché dans cette partie à présenter une photographie régionale des dispositifs de participation, à présenter les avancées et les limites de ces dispositifs, et à valoriser les expériences locales. Je retiens quatre éléments importants de cette étude auprès des professionnels des CADA de la région des Hauts-de-France :

- Les dispositifs ressortent comme essentiels au sein de structures dans lesquelles la vie collective occupe une place importante, d'autant plus que les personnes accueillies ont vécu des traumatismes, vivent dans une situation d'attente et d'incertitude, se retrouvent isolées et coupées de leurs racines.
- Les instances collectives restent une modalité largement mise en œuvre pour faire vivre la participation dans les structures. Les professionnels des CADA ont globalement intégré dans l'ADN de leurs établissements les notions de participation et d'expression des usagers. Quasiment tous les établissements ont mis en place un dispositif sous une forme ou sous une autre, que ce soit dans l'esprit de la réglementation (loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 et décret n°2004-287 du 25 mars 2004) ou au sens animation (activités collectives internes ou externes).
- Les règles d'apparence simple imposées par la loi sont contraignantes en termes de fonctionnement. Même si l'esprit de la loi est présent dans les dispositifs mis en place, l'appropriation et la mise en œuvre opérationnelle ressortent plus hétérogènes. Bien que l'objet de l'étude ne fût pas de vérifier la conformité réglementaire des dispositifs, l'étude a révélé que certaines règles (élection, communication, règlement intérieur, etc.) ne sont pas conformes à la législation en vigueur. MAX (2008)<sup>103</sup> relevait déjà que les outils préconisés par cette loi étaient « majoritairement mis en place dans les C.H.R.S. et les C.A.D.A. du Pas-de-Calais. Toutefois, ils sont loin d'être tous conformes à la législation en vigueur et bien utilisés. »
- Les établissements sont confrontés à de nombreuses difficultés structurelles. Mettre en place un dispositif de participation au sens réglementaire n'est pas suffisant. Il faut être attentif aux effets sur les personnes accompagnées.

Je vais à présent aborder la vision des usagers des CADA.

---

<sup>103</sup> MAX A., (2008). Le droit des usagers dans les C.H.R.S. et C.A.D.A. du Pas-de-Calais : quelle mise en œuvre des outils de la loi 2002-2 ? Mémoire Inspecteur de l'action sanitaire et sociale. EHESP. p. 57

### 3.3. L'avis des usagers des CADA<sup>104</sup>

Seuls quatre CADA ont retourné les questionnaires : quarante-six usagers ont répondu, soit un taux de réponse de 13%.

Nombre de CADA ayant diffusé les questionnaires	Nombre de places	Nombre de CADA ayant contribué	Nombre de places	Nombre de questionnaires obtenus	Taux de réponse
15	1 419	4	345	46*	13%

*\*dont 5 réalisés en face à face*

*Tableau 11 : Questionnaires usagers : échantillon et taux de réponse*

La répartition des usagers ayant répondu aux questionnaires est la suivante :

- 64% ont moins de 35 ans.
- 67% sont des femmes.
- 80% sont arrivés dans le CADA en 2017 ou 2018.
- Quarante usagers ont le statut de demandeur d'asile, deux ont le statut de réfugié et quatre étaient déboutés de leur demande d'asile.

La première partie du questionnaire concerne les documents réglementaires (articles L. 311-3, L. 311-4 et L. 311-7 du CASF). Ces documents sont normalement présentés aux usagers par un travailleur social (avec ou sans l'aide d'un traducteur) et une copie leur est remise. Pour aborder ce sujet, j'ai retenu quatre axes : la connaissance au sens large (« je connais ») ; la connaissance au travers des explications orales (« j'ai reçu des explications dans une langue que je comprends ») ; la connaissance au travers des explications écrites (« j'ai reçu une copie dans une langue que je comprends ») ; l'utilité (« je le trouve utile »).

Ces documents sont globalement connus des usagers (78%) qui les trouvent utiles (71%). Néanmoins, près d'un tiers des usagers estime que les explications (30%) et les supports (37%) ne sont pas transmis dans une langue qu'ils comprennent.

La deuxième partie du questionnaire concerne les dispositifs de participation et d'expression (article L. 311-6 du CSAF). Les usagers se sont exprimés sur leur connaissance (« on m'en a parlé ») et sur leur participation (« j'ai participé »).

<sup>104</sup> Annexe 11 – Résultats des questionnaires complétés par les usagers des CADA.



Bien que les usagers déclarent à 70% participer à la vie et au fonctionnement du CADA, ils sont seulement 52% à avoir entendu parler des dispositifs de participation et d'expression, et 42% déclarent avoir participé de façon volontaire (88%) à au moins un dispositif. Un seul usager a déclaré ne pas avoir pu s'exprimer librement.

La dernière partie du questionnaire était destinée à recueillir l'avis des usagers au travers de cinq questions ouvertes<sup>105</sup> :

- Dix-huit usagers se sont exprimés sur ce qui était important pour eux : être accompagné dans le cadre de la demande d'asile (9) ; avoir un règlement de fonctionnement (7) ; être suivi pour les problèmes psychologiques (2) ; être hébergé (2).
- Vingt-quatre usagers ont expliqué comment ils participaient à la vie et au fonctionnement du CADA : en participant aux activités, en respectant les règles (9) ; en assistant aux réunions, en procédant au nettoyage des locaux de vie (6) ; en échangeant librement avec les travailleurs sociaux (3) ; en suivant des cours de français (2).
- Sept usagers ont expliqué pourquoi ils ne participaient pas : manque d'informations (3) et de temps (2).
- Trente usagers ont exprimé ce qu'ils aimaient au sein du CADA : le personnel bienveillant, à l'écoute, disponible (17) ; les activités proposées, l'hébergement (7) ; le système protecteur français (2).
- Trente usagers ont exprimé ce qu'ils n'aimaient pas au sein du CADA : les problèmes de voisinage (6) ; les incivilités (4) ; la promiscuité, faire le ménage, la présence de parasites, le trafic de cigarettes (3) ; l'isolement, l'absence de titre de travail, l'environnement, l'absence d'accès à internet (2).

Je retiens trois points de cette enquête auprès des usagers :

- Beaucoup de documents et d'informations sont commentés et remis dans une langue qui n'est pas systématiquement comprise par l'utilisateur. La communication est pourtant un enjeu et transmettre une information n'est pas suffisant, il faut s'assurer que l'information soit reçue et comprise ! « Plus les hommes seront éclairés, plus ils seront libres » (Voltaire, 1694-1778).
- La participation et l'expression sont des notions qui restent vagues aux yeux des usagers et les enjeux (droit, liberté d'expression) ne semblent pas perçus : tout est assimilé à de la participation (faire le ménage, participer aux activités, respecter les règles, etc.). Les

---

<sup>105</sup> Les chiffres entre ( ) correspondent au nombre de fois où l'idée a été exprimée par les usagers.

besoins ou problèmes sont de nature essentiellement individuelle (être accompagné pour la demande d'asile, être suivi psychologiquement / voisinage, incivilité, promiscuité). Ce point peut être relié à l'absence de formation et/ou d'information sur les dispositifs de participation et d'expression.

- Les besoins exprimés par les usagers correspondent essentiellement au deuxième étage de la pyramide de Maslow (1943), à savoir les « besoins de sécurité ». Les dispositifs de participation et d'expression se trouvant plutôt au troisième (besoins d'appartenance), quatrième (besoins d'estime) ou cinquième étage (besoins d'auto-accomplissement).

Cette troisième partie était consacrée à l'étude réalisée auprès des professionnels et des usagers des CADA de la région Hauts-de-France. Tout d'abord, j'ai détaillé la méthodologie de travail utilisée pour construire et réaliser les enquêtes à destination des professionnels et des usagers des CADA de la région Hauts-de-France.

Ensuite, j'ai présenté la synthèse des données (quantitatives et qualitatives) recueillies au cours entretiens réalisés avec les professionnels, me permettant d'apporter des réponses aux questions sous-jacentes de ma problématique initiale :

- Les professionnels des CADA ont intégré dans l'ADN de leurs établissements les notions de participation et d'expression des usagers.
- Même si l'appropriation et la mise en œuvre opérationnelle ressortent hétérogènes, quasiment tous les établissements ont mis en place un dispositif de participation et d'expression sous une forme ou sous une autre, en essayant de se caler sur la réglementation et de répondre aux besoins des usagers.
- J'ai également montré que les professionnels étaient confrontés à des difficultés structurelles difficiles à résoudre.

Enfin, j'ai terminé par une synthèse de la vision des usagers des CADA. Bien que les usagers connaissent les documents réglementaires, ils ne semblent pas avoir parfaitement intégré ou compris les enjeux liés à la participation et à l'expression. Transmettre une information n'est pas suffisant, il faut s'assurer qu'elle soit reçue et comprise. Les besoins des usagers sont de nature essentiellement individuelle alors que les dispositifs de participation et d'expression sont positionnés sur des notions collectives.

## Conclusion

---

**Pour évaluer l'effectivité d'un dispositif, évaluer la conformité réglementaire n'est pas suffisant. Il faut également prendre en considération l'impact du dispositif sur les participants (que ce soient les professionnels ou les usagers). Plus de seize années après la promulgation de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002, les CADA ont globalement mis en place un ou plusieurs dispositifs de participation et d'expression des usagers, néanmoins ils ne sont pas tous conformes à la réglementation en vigueur. De plus, de nombreuses limites ou freins subsistent et laissent à penser que l'impact sur les participants n'est pas suffisamment pris en considération.**

**Le sujet est large et complexe** : la législation et la réglementation sont à cheval sur deux codes (CESEDA et CASF) qui évoluent régulièrement, les acteurs sont multiples et les dispositifs sont interconnectés, les études relèvent de nombreuses pratiques et conditions préalables, les délais sont contraints et les ressources limitées, les professionnels ne sont pas systématiquement formés à la participation, les personnes accompagnées sont dans une situation de stress, d'attente et manquent de motivation.

Les personnes arrivant en France ayant fui leur pays, n'ont pas choisi leur situation et souffrent de traumatismes psychique et physique. Elles ont perdu leurs repères et se retrouvent isolées. Elles sont devenues dépendantes d'un système qui est là pour les protéger et les accompagner. Il pourrait être tentant de dissocier les deux dispositifs de participation – pourtant complémentaires – et considérer que la participation à la vie et au fonctionnement d'un établissement n'est pas une priorité, et privilégier ainsi la participation à la prise en charge. Ce n'est pas parce que les personnes accompagnées vivent dans un état de stress lié à leur situation, qu'il faut penser que leurs préoccupations ne sont qu'individuelles. **La participation à la vie et au fonctionnement permet aux personnes accompagnées de sortir de cet isolement et de retrouver des repères dans un monde qui sera le leur le temps de la procédure.** Pour certains, ce sera l'occasion de les préparer à leur future vie en France, pour d'autres une opportunité d'appréhender les valeurs fondatrices de la démocratie. Pour les professionnels c'est aussi l'occasion de prendre du recul sur leurs pratiques et d'améliorer le fonctionnement des établissements et de la vie en collectivité.

**Les personnes accompagnées sont libres de participer à la vie et le fonctionnement des établissements les hébergeant.** Cela ne doit pas se traduire par une obligation.

Depuis 2002, de nombreux rapports, études ou groupes de travail ont été réalisés. Les conclusions convergent toutes vers les mêmes conditions préalables, font ressortir une multitude de bonnes pratiques professionnelles et identifient clairement les limites et les freins des dispositifs. Il n'y a pas de réponse unique. **Face à cette quantité d'informations et de données, les professionnels peuvent être confrontés à un sentiment d'impuissance ou de découragement.** Il importe cependant de ne pas se retrancher derrière les difficultés pour justifier la non mise en place d'un dispositif. En effet, tous les CADA n'étant pas systématiquement confrontés aux mêmes difficultés, il n'est pas justifié de ne rien tenter. **Je n'ai pas relevé de support simple présentant de façon concrète et didactique les différents outils et initiatives. Ce travail pourrait faire l'objet d'un autre sujet d'étude.**

La mise en place des dispositifs de participation et d'expression passe par **l'appropriation par les professionnels de nombreux sujets liés à l'organisation et au management** : communication, motivation ou animation **ne semblant pas entrer dans le champ de leur formation initiale.** Ces sujets sont d'autant plus complexes à mettre en œuvre que les personnes accompagnées ne maîtrisent pas forcément le français (et réciproquement pour les travailleurs sociaux qui maîtrisent rarement la langue de leurs interlocuteurs). La motivation est d'autant plus difficile que ces dispositifs font l'objet d'un paradoxe de taille : ils ne sont pas obligatoires mais ils sont importants.

**Les concepts de participation et d'expression à la vie et au fonctionnement sont à l'évidence difficile à comprendre et peuvent paraître abstraits** pour des personnes préoccupées par leur situation individuelle. Nombre de **ces dispositifs mis en place abordent beaucoup plus facilement les activités et les animations** que la vie et le fonctionnement des établissements. Une dérive est possible, ces sujets étant plus fédérateurs et motivants pour les personnes accompagnées car elles perçoivent immédiatement les effets de leur implication.

**En 2018, force est de constater que les questions et les demandes d'échanges sont toujours présentes pour les professionnels des CADA de la région Hauts-de-France.** Les résultats obtenus à l'enquête montrent l'intérêt des professionnels des CADA pour la

participation et ses effets. Peu d'établissements disposent des dispositifs de participation tels que prévus par la loi. **Nombreux sont les établissements à avoir mis en place des dispositifs s'en rapprochant, mais les freins et limites identifiés les empêchent d'animer activement leurs dispositifs de participation et d'expression, réduisant ainsi l'impact pour les personnes accompagnées.**

Quels que soient les freins ou les limites, **les établissements doivent s'assurer que les conditions sont réunies pour favoriser la participation et l'expression, sans présumer de ce que sera la participation ou les impacts.** Même si le démarrage peut sembler long et difficile, appliquer la méthode Kaizen (méthode japonaise dite « des petits pas ») pourrait amorcer une dynamique génératrice d'effets à court ou moyen terme. Afin de ne pas s'essouffler et se retrouver tel Sisyphe et son rocher, **les professionnels devraient également mesurer avec plus de précision l'avancement et les effets de leurs actions** (amélioration des conditions d'accueil, prise de recul sur le fonctionnement, etc.).

**Les évaluations internes et externes pourraient être utilisées comme levier de la démarche participative**, en ce sens où l'on ne parle plus de dispositif mais de démarche collective et collaborative pour évaluer dans sa globalité un cadre organisationnel et ses impacts sur les personnes accompagnées. L'objectif serait alors de trouver collectivement le modèle *ad hoc* en fonction des ressources, des disponibilités, de la sensibilité de chacun, des contraintes, etc.

Un paramètre supplémentaire va venir s'ajouter pour les professionnels. **La réduction des délais dans l'instruction des demandes d'asile va entraîner mécaniquement une pression sur les dispositifs et structures en place.** La réglementation n'impose pas de CVS pour les durées de séjour inférieures à un an. **Le risque de renoncer à la mise en place des dispositifs est élevé**, d'autant plus que les professionnels seront focalisés en priorité sur la réalisation et le respect du cahier des charges pour la prise en charge des personnes accueillies, au détriment des dispositifs chronophages et aux effets limités lorsqu'ils sont mal adaptés. À ce phénomène s'ajoutent la réduction des dotations globales et les ressources contraintes.

**La période pourrait être propice à une réflexion quant à d'autres instances de participation plus souples, plus libres, moins formelles et mieux adaptées**, permettant d'impliquer davantage les personnes accompagnées à la vie et au fonctionnement des établissements tout en s'assurant des impacts sur ces dernières.

## Bibliographie

---

### Réglementation

#### Textes internationaux

1. Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948.
2. Convention Européenne des Droits de l'Homme du 4 novembre 1950.
3. Statut du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés du 14 décembre 1950.
4. Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.
5. Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides.
6. Protocole de New York du 31 janvier 1957 relatif au statut des réfugiés.
7. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000.
8. Règlement (UE) N° 604/2013 du parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

#### Réglementation française

##### *Constitution*

9. Constitution française du 4 octobre 1958.

##### *Codes*

10. Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
11. Code de l'action sociale et des familles.

##### *Lois*

12. Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.
13. Loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées.
14. Loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales.
15. Loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.
16. Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.
17. Loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile.
18. Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.
19. Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).
20. Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

21. Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.
22. Loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen.
23. Projet de loi « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie » adopté le 26 juin 2018 par le Sénat et par l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> août 2018 (texte adopté n° 168).

#### *Ordonnance*

24. Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

#### *Décrets*

25. Décret n° 2003-1094 du 14 novembre 2003 relatif à la personne qualifiée.
26. Décret n° 2003-1095 du 14 novembre 2003 relatif au règlement de fonctionnement.
27. Décret n° 2004-287 du 25 mars 2004 relatif au conseil de la vie sociale et aux autres formes de participation institués à l'article L. 311-6 du code de l'action sociale et des familles.
28. Décret n° 2004-1274 du 26 novembre 2004 relatif au contrat de séjour ou document individuel de prise en charge.
29. Décret n° 2005-1367 du 2 novembre 2005 portant modifications de certaines dispositions du code de l'action sociale et des familles (partie réglementaire) relatives au conseil de la vie sociale et aux autres formes de participation institués à l'article L. 311-6 du code de l'action sociale et des familles.
30. Décret n° 2009-331 du 25 mars 2009 substituant la dénomination « Office français de l'immigration et de l'intégration » à la dénomination « Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ».
31. Décret n° 2015-1447 du 6 novembre 2015 à la participation des personnes accueillies ou accompagnées au fonctionnement des établissements et services du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement et au dispositif de la veille sociale.
32. Décret n° 2015-1898 du 30 décembre 2015 relatif aux conventions conclues entre les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'État et aux relations avec les usagers, modifiant le code de l'action sociale et des familles.
33. Décret n° 2016-253 du 2 mars 2016 relatif aux centres provisoires d'hébergement des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire.

34. Décret n° 2017-665 du 27 avril 2017 relatif au traitement de données à caractère personnel de gestion des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, dénommé DNA.

#### *Arrêtés*

35. Arrêté du 8 septembre 2003 relatif à la charte des droits et des libertés de la personne accueillie.

36. Arrêté du 17 avril 2015 relatif à l'aide au retour et à la réinsertion.

37. Arrêté du 29 octobre 2015 relatif au contrat de séjour type des CADA. (Texte 33)

38. Arrêté du 29 octobre 2015 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile. (Texte 34)

#### *Autres*

39. Circulaire n° 19-22 de la direction de la population et de la migration du 19 décembre 1991.

40. Circulaire du Secrétariat d'État chargé du logement et de l'urbanisme du 8 avril 2010 relative au service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO). NOR : DEVA1014065C

41. Dossier de presse du Ministère de l'intérieur. La réforme du droit d'asile. Juillet 2015.

42. Circulaire DGAS n° 138 du 24 mars 2004 relative à la mise en place du livret d'accueil.

43. Circulaire du Ministère de l'intérieur du 25 janvier 2016 relative aux schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile. INTV1523797C

44. Schéma Régional d'Accueil des Demandeurs d'Asile 2016-2017. Région Hauts-de-France. 17 mars 2017.

45. Information du Ministère de l'intérieur du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés. NOR : INTV1732719J

46. Instruction du Ministère de l'intérieur du 12 janvier 2018 relative à la réduction des délais d'enregistrement des demandes d'asile aux guichets uniques. NOR : INTV1800126N

47. Conseil d'État statuant au contentieux N° 417208. 11 avril 2018.

#### **Guides – Recommandations – Référentiels – Outils**

48. FNARS, (2006). Référentiel d'évaluation de la qualité des Centres d'Accueil pour demandeurs d'asile. Groupe de réflexion inter institutionnel. Région Aquitaine. 85 p.

49. FNARS, (2007). Usagers : conseil de vie sociale, groupe d'expression, la participation cela s'apprend. Recueil et documents, n°42. 73 p.



50. ANESM, (2008). Expression et participation des usagers des établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale. Rapport d'étude. 39 p.
51. FNARS Midi-Pyrénées, ORSMIP, DRCS Midi Pyrénées, (2010). Participation, expression, représentation des usagers hébergés dans les centres d'hébergement et autres structures spécifiques de la grande précarité en Midi-Pyrénées. Rapport d'étude. 41 p.
52. CIRÉ, (2011). Les maladies du séjour, guide pratique. 71 p.
53. FNARS Bourgogne, DRJSC Bourgogne, (2012). Rapport d'étude sur la participation des usagers et bonnes pratiques dans les structures de la lutte contre les exclusions de la région Bourgogne. 135 p.
54. ANESM, (2012). Accompagner l'accès aux droits dans les établissements ou services de l'inclusion sociale relevant de l'article L. 312-1 du Code de l'Action Sociale et des Familles. Rapport d'étude. 84 p.
55. ANESM, (2014). La personnalisation de l'accompagnement des personnes accueillies dans les CADA. Rapport d'étude. 104 p.
56. ANESM, (2014). La participation des usagers au fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux : recueil des pratiques et témoignage des acteurs. Rapport d'enquête. 108 p.
57. FAS, (2017). Enquête : la participation des personnes accueillies dans le réseau de la Fédération. 6 p.

### **Rapports – Études – Enquêtes – Avis**

58. RODRÍGUEZ PIZARRO G., (2002). *Commission on Human rights, Human rights of migrants*. Note du Secrétaire général des Nations Unies. A/57/292. 9 août 2002. 18 p.
59. Réseau Européen des Migrations, (2013), L'organisation de structures d'accueil pour demandeurs d'asile en France. 44 p.
60. IGAS, (2013). L'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile. 230 p.
61. IGAS, (2017), Le dispositif d'évaluation interne et externe des ESSMS : bilan. 224 p.
62. HCR, (2017). *Global Trends – Forced Displacement in 2016*. 72 p.
63. Haut Conseil du travail social, (2017). Participation des personnes accompagnées aux instances de gouvernance et à la formation des travailleurs sociaux. Rapport du groupe de travail adopté par le HCTS en séance plénière le 7 juillet 2017. 91 p.
64. CNDA, (2018). Rapport d'activité 2017. 49 p.

65. OFII, (2018). Rapport d'activité 2017. 128 p.  
66. OFPRA, (2018). À l'écoute du monde. Rapport d'activité 2017. 67 p.  
67. Réunion du Conseil européen du 28 juin 2018. Note EUCO 9/18.

## **Diplômes**

68. BRUNET B., (2001). La participation et la représentation des usagers dans le dispositif départemental d'insertion par le logement : un enjeu social, une exigence démocratique. Mémoire Inspecteur de l'action sanitaire et sociale. ENSP. 77 p.  
69. HITIMANA E., (2010). Donner du sens au séjour en CADA en favorisant l'expression et la participation de la personne accueillie. CAFDES. EHESP. 99 p.  
70. MAX A., (2008). Le droit des usagers dans les C.H.R.S. et C.A.D.A. du Pas-de-Calais : quelle mise en œuvre des outils de la loi 2002-2 ? Mémoire Inspecteur de l'action sanitaire et sociale. EHESP. 108 p.

## **Articles et périodiques**

71. ARNSTEIN S. R., (1969). A Ladder Of Citizen Participation. Journal of the American Planning Association, 35/4, pp. 216-224  
72. KRULIĆ J., (2003). La notion légale de réfugié et le droit d'asile en France. Revue internationale et stratégique 2003/2, n° 50, pp. 131-138.  
73. VERDIER P., (2003). Les décrets d'application de la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale. Journal du droit des jeunes, vol. 226. n° 6, pp. 23-34.

## Note méthodologique

- Seuls les auteurs référencés dans les parties « Diplômes » et « Articles et périodiques » sont classés par ordre alphabétique. Les autres sources sont classées par ordre chronologique afin de refléter l'évolution de la réglementation, ainsi que l'évolution des conclusions des guides, recommandations ou études.
- Les références 49 et 69 n'ont pas été utilisées à proprement parler dans ce mémoire. Elles m'ont permis d'appréhender les multiples facettes d'un sujet complexe. J'ai donc estimé nécessaire de les mentionner. Toutes les autres références sont reprises dans le corps du mémoire, soit directement dans le texte soit en note de bas de page.

## Sitographie

---

1. EUROSTAT. Asile et gestion des migrations. Demandeurs et primo-demandeurs d'asile – données annuelles agrégées (arrondies). [Consulté le 13 mars 2018]  
Disponible sur : [ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/main-tables](http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/main-tables)
2. La Cimade, (2018). Dispositif d'accueil des demandeurs d'asile : l'heure du cantonnement. [Consulté le 16 mai 2018] Disponible sur : [www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux/](http://www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux/)
3. CCPA. Présentation. [Consulté le 16 juillet 2018] Disponible sur : [www.ccpa-ccpa.org/national-ccpa#regionPresentation](http://www.ccpa-ccpa.org/national-ccpa#regionPresentation)
4. CCPA, (2016). Vous avez dit... participation ? Un processus qui se construit avec les personnes concernées. [Consulté le 16 juillet 2018] Disponible sur : <http://ccpa-ccpa.org/sites/ccpa-preprod.semi-k.net/files/CCRPA%20bretagne%20juin%202016.pdf>
5. CNDA. Compétences. [Consulté le 13 mars 2018] Disponible sur : [www.cnda.fr/La-CNDA/Competences-de-la-CNDA](http://www.cnda.fr/La-CNDA/Competences-de-la-CNDA)
6. FAS. Les missions. [Consulté le 16 juillet 2018] Disponible sur : [www.federationsolidarite.org/la-federation-nous-connaitre/la-federation-missions](http://www.federationsolidarite.org/la-federation-nous-connaitre/la-federation-missions)
7. FAS. Position participation. [Consulté le 16 juillet 2018] Disponible sur : <http://www.federationsolidarite.org/participation-des-personnes-accueillies/la-participation-a-la-federation/1263-participation-des-usagers/la-participation-a-la-federation-cat-part-perso-accueil>
8. FAS. Projet PEPA – Partenariat européen pour une participation active. [Consulté le 16 juillet 2018] Disponible sur : [http://www.federationsolidarite.org/images/stories/participation\\_des\\_usagers/Presentation-du-projet-PEPA-site.pdf](http://www.federationsolidarite.org/images/stories/participation_des_usagers/Presentation-du-projet-PEPA-site.pdf)
9. France Terre d'Asile : [www.france-terre-asile.org](http://www.france-terre-asile.org)
10. GISTI. Demander l'asile en France. [Consulté le 2 février 2018] Disponible sur : [www.gisti.org/spip.php?article5116](http://www.gisti.org/spip.php?article5116)
11. GISTI. Projet de loi Collomb « Asile et Immigration » [Consulté le 20 juillet 2018]  
Disponible sur : [www.gisti.org/spip.php?article5841#som](http://www.gisti.org/spip.php?article5841#som)
12. Le guide du réfugié, (2017). [Consulté le 3 juillet 2018] Disponible sur : [leguidedurefugie.com](http://leguidedurefugie.com)
13. Ministère de l'action et des comptes publics. Projet de loi de finances pour 2018 - Mission Immigration, asile et intégration. [Consulté le 16 mai 2018] Disponible sur :

[www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2018/projet-loi-finances-2018-mission-immigration-asile-integration#resultat](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2018/projet-loi-finances-2018-mission-immigration-asile-integration#resultat)

14. Ministère de l'intérieur. Accueil des demandeurs d'asile. [Consulté le 15 juin 2018]  
Disponible sur : [www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-sous-sites/Accueil-des-demandeurs-d-asile](http://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-sous-sites/Accueil-des-demandeurs-d-asile)
15. Ministère de l'intérieur. Les acteurs de l'intégration. [Consulté le 14 mai 2018]  
Disponible sur : [www.immigration.interieur.gouv.fr/Accueil-et-accompagnement/Les-acteurs-de-l-integration](http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Accueil-et-accompagnement/Les-acteurs-de-l-integration)
16. Musée national de l'histoire de l'immigration. Les migrations. [Consulté le 15 juin 2018]  
Disponible sur : [www.histoire-immigration.fr/questions-contemporaines/les-migrations](http://www.histoire-immigration.fr/questions-contemporaines/les-migrations)
17. OFII. [Consulté le 13 mars 2018] Disponible sur : [www.ofii.fr/qui-sommes-nous](http://www.ofii.fr/qui-sommes-nous)
18. OFPRA. [Consulté le 13 mars 2018] Disponible sur : [www.ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/presentation-generale](http://www.ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/presentation-generale)
19. Sénat. Projet de loi de finances pour 2018 : Asile, immigration, intégration et nationalité. [Consulté le 16 mai 2018] Disponible sur : [www.senat.fr/rap/a17-114-2/a17-114-24.html#fn58](http://www.senat.fr/rap/a17-114-2/a17-114-24.html#fn58)

## Vidéos

20. FAS Midi Pyrénées et DRJCS. L'expression et la participation des personnes en situation de précarité. [Consulté le 3 juillet 2018] Disponible sur : [www.federationsolidarite.org/participation-des-personnes-accueillies/ressources-documentaires/videos-pa-menu/5278-droit-de-parole](http://www.federationsolidarite.org/participation-des-personnes-accueillies/ressources-documentaires/videos-pa-menu/5278-droit-de-parole)
21. FAS. Le conseil consultatif des personnes accueillies / accompagnées. [Consulté le 3 juillet 2018] Disponible sur : [www.federationsolidarite.org/participation-des-personnes-accueillies/ressources-documentaires/videos-pa-menu/5272-presentation-video-des-ccpa-ccrpa](http://www.federationsolidarite.org/participation-des-personnes-accueillies/ressources-documentaires/videos-pa-menu/5272-presentation-video-des-ccpa-ccrpa)

## Note méthodologique

Les références 2 à 5, 9 à 12, 14, 16 à 18, 20 et 21 n'ont pas été utilisées à proprement parler dans ce mémoire. Elles m'ont permis d'appréhender les multiples facettes d'un sujet complexe. J'ai donc estimé nécessaire de les mentionner. Toutes les autres références sont citées dans le corps du mémoire en note de bas de page selon la nomenclature « Sitographie #XX », XX correspondant à la référence du site.

## Table des matières

<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>3</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>4</b>
<b>LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES UTILISES .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>DEVELOPPEMENT .....</b>	<b>11</b>
1. Le dispositif français d'accueil des demandeurs d'asile .....	11
1.1. Migrant, demandeur d'asile, réfugié : quelles différences ? .....	11
1.1.1. Le statut de réfugié .....	13
1.1.2. La protection subsidiaire .....	14
1.1.3. Le statut d'apatride .....	14
1.2. Les acteurs de la politique de l'asile .....	15
1.2.1. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides .....	15
1.2.2. La Cour nationale du droit d'asile .....	16
1.2.3. L'Office français de l'immigration et de l'intégration .....	16
1.2.4. La délégation française du HCR .....	17
1.2.5. Les autres acteurs .....	17
1.2.6. Le parcours du demandeur d'asile .....	18
1.3. Le panorama des dispositifs d'hébergement .....	21
1.3.1. Les dispositifs spécifiques .....	21
1.3.1.1. Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile .....	21
1.3.1.2. L'hébergement des bénéficiaires de la protection internationale .....	23
1.3.2. Les dispositifs d'hébergement de droit commun ou d'urgence généraliste .....	24
1.3.3. Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile .....	25
1.4. L'hébergement en centre d'accueil pour demandeurs d'asile .....	25
1.4.1. Un établissement encadré par le CASF et le CESEDA .....	25
1.4.2. Deux types d'établissement et trois catégories de personnes hébergées .....	27
1.4.3. Une mission de prise en charge des demandeurs d'asile .....	28
2. La participation et l'expression : un droit des usagers .....	29
2.1. Les dispositifs réglementaires de participation et d'expression .....	30
2.1.1. La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 : l'utilisateur devient acteur .....	30
2.1.1.1. L'affirmation de la promotion des droits et liberté de l'utilisateur .....	30
2.1.1.2. Les sept outils spécifiques .....	31
2.1.2. Le décret du 25 mars 2004 : le CVS et les autres formes de participation .....	32
2.1.2.1. Des règles précises encadrent le conseil de la vie sociale .....	32
2.1.2.2. Les autres formes de participation .....	34
2.2. Les travaux de l'ANESM .....	35

2.2.1.	Une définition de la participation et de l'expression .....	36
2.2.2.	Les bonnes pratiques pour la participation et l'expression .....	38
2.2.2.1.	Les conditions préalables.....	38
2.2.2.2.	Les modalités de fonctionnement des dispositifs de participation et d'expression .....	39
2.2.2.3.	L'information et la mobilisation des usagers .....	39
2.2.3.	Un retour sur l'étude réalisée par l'ANESM en 2014 .....	40
2.3.	Les travaux de la FAS.....	42
2.3.1.	Deux études sur la participation et l'expression des usagers .....	44
2.3.2.	Les principaux enseignements d'une enquête réalisée en 2017 .....	45
2.4.	Les limites à la mise en place des dispositifs dans les CADA.....	46
2.4.1.	Les limites liées aux usagers .....	47
2.4.2.	Les limites liées au CADA.....	47
2.4.3.	Les limites liées aux dispositifs de participation.....	48
3.	La participation des usagers dans les CADA de la région Hauts-de-France.....	50
3.1.	Méthodologie de travail.....	51
3.1.1.	Entretiens semi-directifs avec les professionnels des CADA .....	51
3.1.2.	Enquête auprès des usagers des CADA .....	53
3.2.	Les résultats des entretiens réalisés auprès des professionnels .....	55
3.2.1.	La carte d'identité des CADA .....	55
3.2.2.	Les principales obligations de la loi n°2002-02.....	56
3.2.3.	La place des usagers dans la vie des CADA .....	57
3.2.4.	La participation des usagers à la vie et au fonctionnement des CADA .....	58
3.2.5.	Les autres modalités de participation à la vie des CADA .....	60
3.2.6.	Les modalités d'expressions collectives .....	60
3.2.7.	La conclusion des professionnels des CADA .....	61
3.3.	L'avis des usagers des CADA.....	64
	<b>CONCLUSION.....</b>	<b>67</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>70</b>
	<b>SITOGRAFIE .....</b>	<b>75</b>
	<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>77</b>
	<b>TABLEAUX ET FIGURES.....</b>	<b>79</b>
	<b>ANNEXES .....</b>	<b>80</b>
	<b>RÉSUMÉ.....</b>	

## Tableaux et figures

---

Tableau 1 : Sept outils de la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002.....	31
Tableau 2 : Règles applicables au CVS.....	33
Tableau 3 : Différents niveaux de participation en fonction de l'implication .....	36
Tableau 4 : Quatre registres de participation de l'ANESM.....	37
Tableau 5 : Conditions préalables à la mise en place de dispositifs de participation.....	38
Tableau 6 : Parc d'hébergements pour migrants en Hauts-de-France .....	52
Tableau 7 : Entretiens CADA : échantillon et taux de réponse .....	55
Tableau 8 : Décomposition des dispositifs de participation par département .....	58
Tableau 9 : Apports des dispositifs de participation.....	61
Tableau 10 : Limites à la mise en place d'un dispositif de participation .....	62
Tableau 11 : Questionnaires usagers : échantillon et taux de réponse .....	64
Figure 1 : Carte d'identité des CADA.....	56
Figure 2 : Réponse aux besoins du public accueil : l'avis des professionnels .....	60

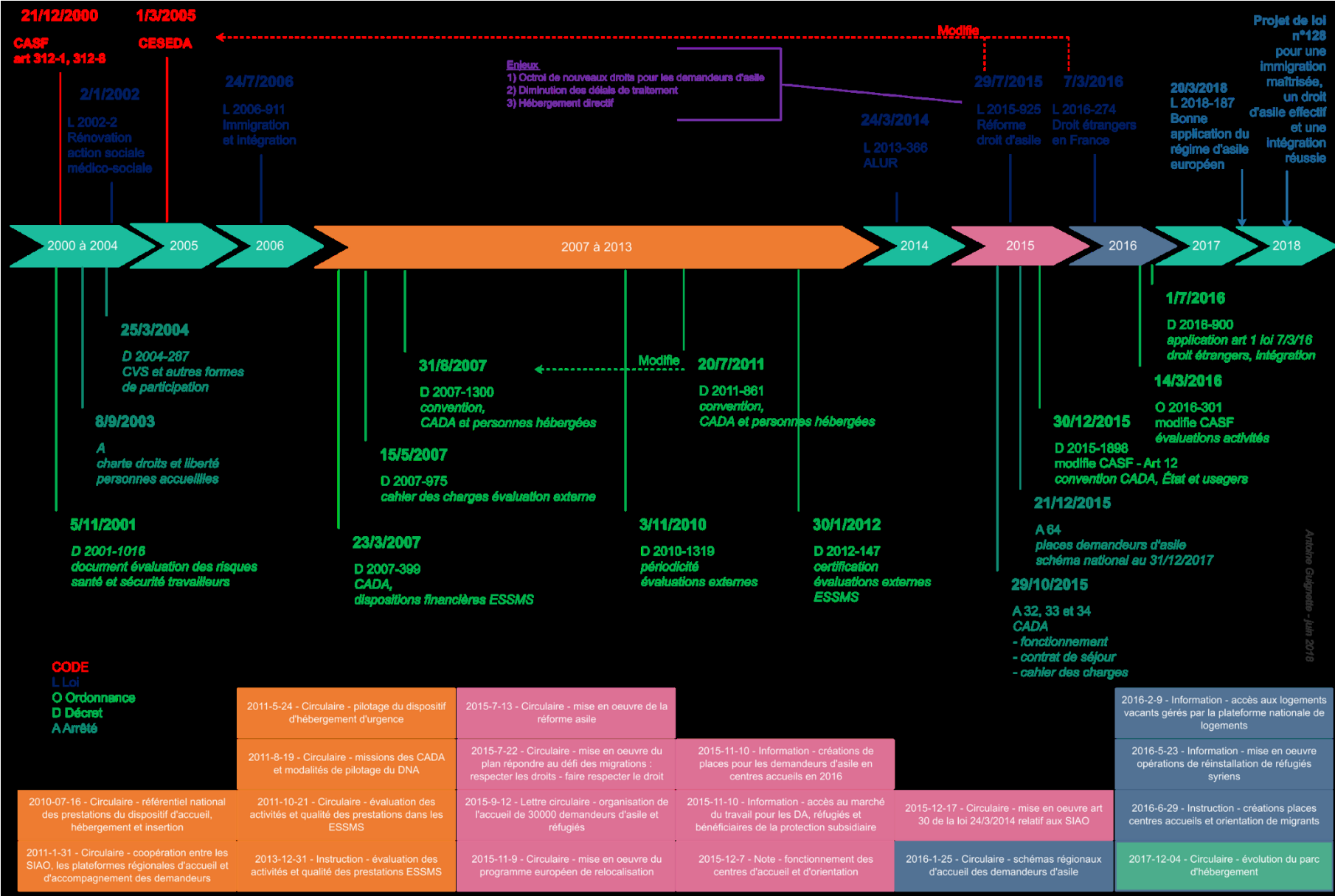
## Annexes

---

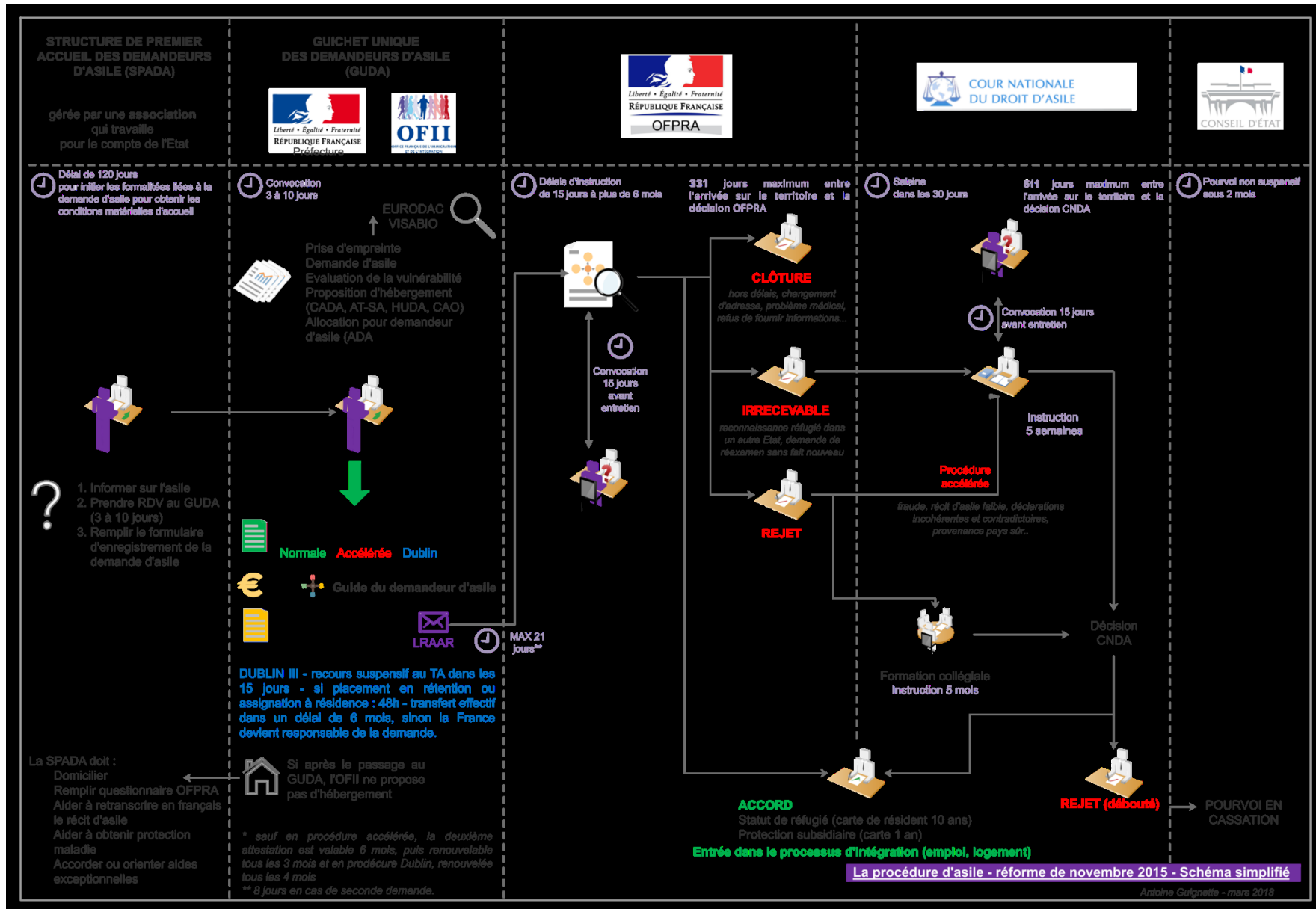
<b>Annexe 1</b> - CADA : principaux repères chronologiques et réglementaires .....	I
<b>Annexe 2</b> - Le parcours du demandeur d'asile.....	II
<b>Annexe 3</b> - Panorama des dispositifs d'hébergement.....	III
<b>Annexe 4</b> - Modalités de fonctionnement des dispositifs – Synthèse bonnes pratiques ...	IV
<b>Annexe 5</b> - Recueil des pratiques et témoignages des acteurs .....	V
<b>Annexe 6</b> - Questionnaire CADA .....	VII
<b>Annexe 7</b> - Questionnaire usagers.....	XIV
<b>Annexe 8</b> - Les CADA de la région Hauts-de-France.....	XVII
<b>Annexe 9</b> - Résultats des enquêtes réalisées avec les professionnels des CADA .....	XIX
<b>Annexe 10</b> - Exemples de dispositifs de participation (hors CVS) .....	XXXII
<b>Annexe 11</b> - Résultats des questionnaires complétés par les usagers des CADA ....	XXXIII
<b>Annexe 12</b> - Liste des entretiens réalisés (hors CADA) .....	XXXVIII



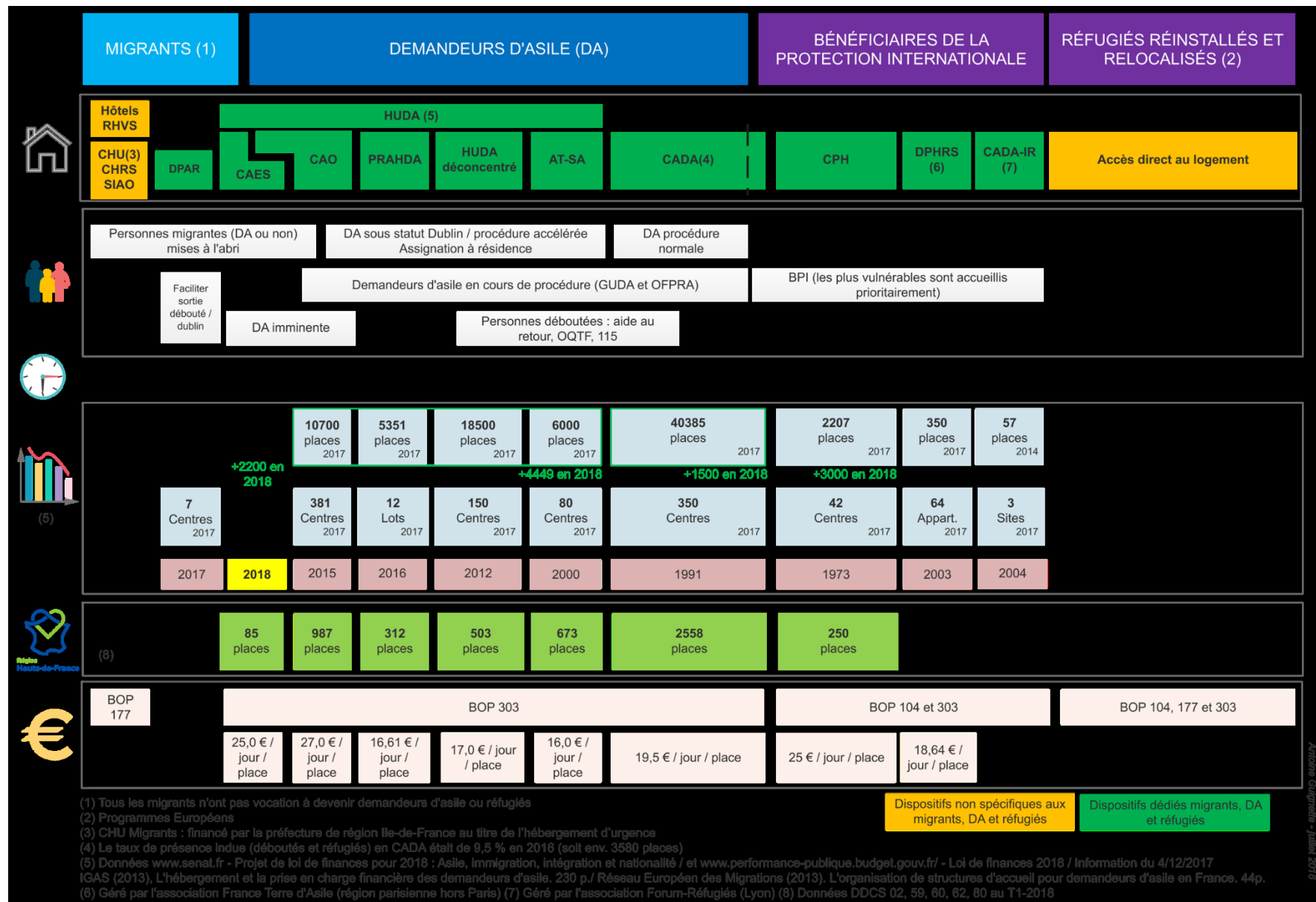
Annexe 1 - CADA : principaux repères chronologiques et réglementaires



## Annexe 2 - Le parcours du demandeur d'asile



### Annexe 3 - Panorama des dispositifs d'hébergement



### Annexe 4 - Modalités de fonctionnement des dispositifs – Synthèse bonnes pratiques

Synthèse des modalités de fonctionnement du conseil de vie sociale					
S'assurer de la compréhension des écrits par les résidents	Rendre accessible l'ensemble des documents par la reformulation et l'adaptation	Assurer si nécessaire la traduction des textes et des débats			
Accompagner les résidents dans la compréhension de la démarche de participation	Informar les résidents sur le CVS	Mettre en place des mesures d'accompagnement des résidents, préalablement à l'appel à candidature	Faire intervenir des anciens représentants des usagers pour expliquer leur mandat		
Accompagner les résidents dans le processus de représentation	Organiser une campagne électorale	Permettre aux candidats de se faire connaître	Mettre en place des élections à bulletins secrets en vue de la désignation des représentants des usagers		
Garantir les conditions de fonctionnement démocratique du CVS	Formaliser le règlement intérieur du CVS	Proposer des élections pour désigner les représentants du personnel au CVS	Prévoir un nombre suffisant de représentants d'usagers	Assurer la publicité des comptes rendus	Assurer le suivi des conclusions des débats
Accompagner et former si nécessaire les représentants des usagers à la fonction représentative	Soutenir si nécessaire l'animation des débats par l'usager	Organiser une réunion ouverte à tous les passagers pour préparer les réunions de CVS	Préparer et rendre public l'ordre du jour, avant les réunions de CVS		
Faciliter les modalités concrètes de fonctionnement du CVS	Tenir compte du planning de tous les représentants pour permettre leur présence effective	Désigner une personne ressource pour faciliter le fonctionnement du CVS	Dédier un lieu d'expression spécifique au CVS	S'engager à traiter toutes les questions entrant dans le champ de compétences du CVS	
	Donner au CVS un rôle effectif dans le fonctionnement de la structure et son environnement	Donner au CVS la responsabilité de revoir le règlement de fonctionnement suffisamment fréquemment	Organiser des réunions ou des commissions de travail pour préparer le CVS	Prévoir les moyens matériels de fonctionnement du CVS	Faciliter la convivialité (entre les membres du CVS)
Ouvrir le CVS sur l'extérieur	Favoriser concrètement la présence de partenaires extérieurs à l'établissement	Organiser les échanges d'expériences inter-établissements	S'assurer de la présence effective de la direction et d'un administrateur de l'organisme gestionnaire	Inviter des usagers récemment sortis de l'établissement	
Les dérives possibles, les pratiques à éviter	Le CVS n'est pas un lieu de gestion des cas individuels		Le CVS n'est pas un lieu où traiter uniquement les dysfonctionnement de la structure		Le CVS n'est pas une tribune politique ou un lieu de prosélytisme
	<p>ANESM, (2008). <i>Expression et participation des usagers des établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale. Rapport d'étude. pp. 18-26</i></p>				

25 thèmes  
49 bonnes pratiques

Synthèse des modalités de fonctionnement des groupes d'expression						
Cette forme de participation est complémentaire du système de délégation (comme dans le CVS)						
Identifier et stabiliser le statut et le rôle de ces groupes d'expression	Distinguer réunions de fonctionnement (éventuellement obligatoires) et instances de participation (volontaires)	Assurer la régularité et la pérennité des réunions	Inviter l'ensemble des usagers aux réunions et groupes d'expression	Clarifier le mode de décision après concertation		
Faciliter le fonctionnement de ces groupes	Nommer (ou faire désigner par le groupe) une personne parmi le usagers pour donner la parole et pour organiser les débats	Faciliter la prise de parole	Utiliser des supports pour faciliter l'expression	Adapter la fréquence de réunion des groupes d'expression au rythme du "turn-over" des résidents		
	Programmer suffisamment à l'avance ces réunions	Prévoir plusieurs types et plusieurs niveaux de groupes d'expression	Favoriser la convivialité			
Enrichir autant que possible le contenu de ces groupes d'expression	Permettre l'organisation rapide de réunions en réponse à des événements d'actualité	Préparer ensemble l'ordre du jour	Laisser l'ordre du jour ouvert aux questions diverses	Apporter des réponses aux questions posées	Permettre l'expression des conflits liés à la vie en groupe	Organiser des débats thématiques avec des intervenants extérieurs
Synthèse des modalités de fonctionnement des groupes d'initiatives et des groupes projets						
Permettre aux résidents de (re)prendre du "pouvoir d'agir" sur leur propre vie et leur environnement						
Mettre en place des modalités de recueil de propositions d'activités	Privilégier les activités ouvertes sur l'extérieur		Favoriser les pratiques d'auto-organisation			
Prévoir les moyens matériels de fonctionnement des groupes projets	Proposer une aide à la mise en oeuvre de projets		S'assurer de compétences professionnelles pour l'accompagnement des projets			
Synthèse des modalités de fonctionnement des dispositifs de recueil d'opinion						
Permettre aux résidents de se situer comme "citoyens clients", bénéficiaires d'une prestation de service						
Dans le cadre des démarches qualité, s'assurer que l'opinion des résidents est prise en compte	Cibler les questionnaires sur des questions précises et concrètes	Faciliter la lisibilité des questionnaires				
Intégrer au questionnaire des questions ouvertes	Accompagner la démarche de réponse au questionnaire	Garantir l'anonymat des questionnaires				
Utiliser les moments forts pour demander leur avis aux usagers	Assurer le retour des informations recueillies auprès des usagers	Apporter des solutions concrètes aux problèmes évoqués, en y associant les résidents				

Annexe 5 - Recueil des pratiques et témoignages des acteurs

Modalités pratiques de mise en œuvre de la participation - Points marquants - Étude ANESM 2014					
	✓	💡	⚠	✗	?
<b>La place de la participation dans le projet d'établissement et l'évaluation interne</b>	Les liens entre évaluation interne, démarche qualité et participation à l'écriture du projet d'établissement ne sont pas toujours clairs pour les usagers		Le vocabulaire et la méthode de travail doivent être différents si les usagers sont consultés où s'il s'agit de concertation	Les liens entre évaluation interne, démarche qualité et participation à l'écriture du projet d'établissement ne sont pas toujours clairs pour les usagers	Temps auxquels les usagers participent, ou moment pour les professionnels permettant de réfléchir à la participation ? Qu'attend-on des usagers : une information, une consultation ou une participation ?
<b>La communication sur les instances et leurs membres</b>	Les usagers connaissent en principe leurs représentants			Les usagers ne savent pas toujours à quoi servent les instances de participation	Le choix des "élus" doit-il toujours être démocratique ?
<b>La diversité des instances de participation</b>	Il existe des instances nombreuses et diverses, permettant l'implication des usagers au-delà du CVS	Le sentiment d'appartenance des élus à un groupe d'élus est un facteur de réussite		L'articulation entre les différentes instances de participation au sein d'un établissement n'est pas toujours assurée	
<b>L'adaptation du fonctionnement des instances aux spécificités des usagers</b>				Les instances peuvent parfois exclure certains usagers Les présidents assument rarement leur rôle	Quelles nouvelles formes de participation développer, quels nouveaux supports créer ? Comment utiliser les nouvelles technologies pour favoriser la participation ?
<b>De l'espace de vie au territoire</b>	Grande diversité d'objectifs pour les espaces de participation La participation d'un élu de la mairie est très utile Les démarches inter-CVS favorisent l'implication de certains élus			Les instances de participation au-delà de l'établissement sont peu connues des usagers	
<b>La formation à la participation</b>	Les usagers ayant bénéficié d'une formation la perçoivent comme très utile			Les professionnels sont rarement formés à la participation	Comment développer la formation à la participation dans les écoles de formation des différents professionnels du médico-social ?



ANESM, (2014). La participation des usagers au fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux : recueil des pratiques et témoignage des acteurs. Rapport d'enquête. pp. 15-41

**La perception des différents acteurs - Points marquants - Étude ANESM 2014**

	✓	💡	!	✗	?
<b>À quoi participe-t-on ?</b>	Des établissements, à partir d'une problématique de l'établissement, initient des débats sur une thématique plus large	La co-élaboration d'actions concrètes, entre professionnels et usagers, donne du sens à la participation	Les instances de participation restent en majorité des espaces de débat sur le quotidien		Le CVS peut-il être à l'initiative d'actions ou doit-il rester exclusivement une instance de consultation ?
<b>La participation paraît-elle utile aux usagers ?</b>	La participation est ressentie comme très utile par ceux qui participent car elle renforce le sentiment d'écoute et valorise les usagers		La participation nécessite un temps d'appropriation, pour construire une culture au sein de l'établissement et trouver les outils adaptés à sa mise en place	Une majorité d'usagers s'intéresse peu à la participation Les effets concrets de la participation sont peu visibles pour les usagers	
<b>Pourquoi les usagers qui ne participent pas n'ont-ils pas envie de s'impliquer ?</b>		Connaître les raisons de la non participation permet de travailler les freins	Les raisons pour lesquelles les usagers ne participent pas sont multiples	La connaissance par les usagers de leurs droits et de leurs capacités n'est pas toujours effective	Quel est le rôle d'une instance de participation quand les professionnels répondent efficacement aux questions posées directement par les usagers ?
<b>Les familles et la participation</b>	Certaines familles sont très investies dans les instances de participation	La création d'espaces de parole pour les familles sur leurs préoccupations propres permettrait de renforcer leur participation	Certaines familles ne souhaitent pas de liens avec les autres familles Les préoccupations des usagers et des familles ne sont pas toujours les mêmes	Une minorité de familles participe aux instances	Les représentants des familles parlent-ils au nom des familles ou des usagers ?
<b>Les professionnels se sentent-ils concernés par la participation ?</b>	Quelques professionnels sont très investis dans l'accompagnement des usagers à la participation Les professionnels trouvent la participation utile		Le lien entre les professionnels et leurs représentants dans les instances reste à travailler	Une majorité de professionnels voient la participation "de loin" et comme étant utile uniquement aux usagers	Quel est l'impact de la participation des usagers sur les pratiques des professionnels ?
<b>Le CVS est-il un outil adapté pour favoriser la participation ?</b>	L'injonction légale de mettre en place un CVS est un élément favorisant la participation		Certains établissements trouvent opportun de formaliser la participation dans une instance officielle, d'autres préfèrent des formes plus spontanées	Le sens à donner à la participation est une préoccupation, encore souvent sans réponse	La difficulté des élus à représenter les autres usagers est un frein à la participation

ANESM, (2014). La participation des usagers au fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux : recueil des pratiques et témoignage des acteurs. Rapport d'enquête. pp. 41-75

Annexe 6 - Questionnaire CADA

IDENTITÉ DE LA STRUCTURE

Date	
Prénom, Nom et qualité de la personne ayant rempli ce questionnaire	
Nom de l'établissement	
Ville	
Année d'ouverture	
Organisme gestionnaire	
Ville	
Statut juridique	
Numéro de Siret	
Date de l'autorisation	
Nombre de places autorisées	
Public accueilli	<input type="checkbox"/> Hommes <input type="checkbox"/> Femmes <input type="checkbox"/> Enfants <input type="checkbox"/> Isolés <input type="checkbox"/> Couples <input type="checkbox"/> Familles
Nombre de salariés	
Nombre d'immeubles dédiés à l'hébergement	
Nombre de logements par immeuble	
Nombre de places par logement	
Principales caractéristiques des parties communes (Préciser le nombre d'usagers concernés)	<input type="checkbox"/> Cuisine
	<input type="checkbox"/> Sanitaires
	<input type="checkbox"/> Douches
	<input type="checkbox"/> Buanderie
	<input type="checkbox"/> Salle commune
	<input type="checkbox"/> TV, Internet
Principales caractéristiques des parties privées	<input type="checkbox"/> Jardin
	<input type="checkbox"/> Autre
	<input type="checkbox"/> Cuisine <input type="checkbox"/> Sanitaires
	<input type="checkbox"/> Salle de bains/douche <input type="checkbox"/> Salon
	<input type="checkbox"/> Autre

LE CADA

LES DOCUMENTS

	Oui	Non
Avez-vous un projet associatif ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avez-vous élaboré un projet d'établissement ou de service ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avez-vous élaboré un livret d'accueil ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avez-vous élaboré un règlement de fonctionnement ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avez-vous déjà réalisé une évaluation interne ou êtes-vous engagé dans une démarche d'évaluation interne ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Si oui, quel référentiel utilisez-vous ?		
Avez-vous déjà réalisé une évaluation externe ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Si oui, comment suivez-vous les préconisations ?		

Si vous avez répondu « Oui », pourriez-vous me transmettre une copie des documents ?

LA PLACE DE L'USAGER DANS LA VIE D'UN CADA

**> D'anciens usagers entretiennent-ils des relations avec votre CADA (visites, demandes...) ?**

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

**> Cocher ou préciser**

	Usagers	Anciens usagers
Sont invités à participer à l'assemblée générale de l'association	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Combien sont adhérents à l'association		
Sont invités à se présenter aux instances décisionnaires de l'association (CA, bureau...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Combien sont membres du CA de l'association		

**> Les comptes rendus du CA de l'association sont diffusés aux usagers ?**

<input type="checkbox"/> Régulièrement	<input type="checkbox"/> Ponctuellement	<input type="checkbox"/> Jamais
--	---	---------------------------------

**> Ces comptes rendus sont commentés aux usagers ?**

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

Questionnaire sur la participation des usagers dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile en région HDF 2

LA PARTICIPATION DES USAGERS À LA VIE ET AU FONCTIONNEMENT DU CADA

**1** <1> Avez-vous mis en place un conseil de la vie sociale (CVS) ? LE DISPOSITIF

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

*Si vous avez répondu Oui, vous pouvez passer à la question <2>*

> est-ce prévu ?

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

**19** > Avez-vous mis en place un autre dispositif (groupe d'expression, consultation de l'ensemble des personnes accueillies, enquêtes de satisfaction...) pour permettre la participation des usagers à la vie et au fonctionnement de l'établissement ?

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

> Quel est son nom ? Pourriez-vous le décrire ?

*Si vous avez répondu Oui, vous pouvez passer à la question <2>*

> Si non, est-ce prévu ?

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

*Si vous avez répondu Oui, vous pouvez passer à la question <2>*

> Pourquoi ? quels sont les freins ? les limites ? les difficultés rencontrées pour la mise en place d'un tel dispositif ?

*Si vous avez répondu à cette question, vous pouvez passer directement page 10 à la question <16>*

<2> Quand ce CVS ou ce dispositif a-t-il été mis en place ?

Questionnaire sur la participation des usagers dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile en région HDF 3

<3> Qui est à l'origine de ce CVS ou de ce dispositif de participation ?

<input type="checkbox"/> Usagers	<input type="checkbox"/> Salariés	<input type="checkbox"/> Conseil d'administration	<input type="checkbox"/> Partenaires	<input type="checkbox"/> Autre
----------------------------------	-----------------------------------	---	--------------------------------------	--------------------------------

**14** <4> Quels sont les sujets traités ? LES SUJETS

<input type="checkbox"/> Sujets de fonds <small>(Par exemple : fonctionnement de l'établissement, organisation intérieure, activités, animation socioculturelle, projets de travaux ou d'équipements, affectation des locaux collectifs, entretien des locaux...)</small>	<input type="checkbox"/> Autres sujets
--	--

> Pourriez-vous donner des exemples ?

> Plus spécifiquement, ce CVS ou ce dispositif a-t-il traité ou prévoit-il de le faire sur :

<input type="checkbox"/> Projet d'établissement	<input type="checkbox"/> Règlement de fonctionnement	<input type="checkbox"/> Ouverture de la structure sur son environnement	<input type="checkbox"/> Budgets
---	--	--	----------------------------------

> Ce CVS ou ce dispositif a-t-il pour objectif d'informer et/ou de rappeler des règles ?

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

**17** <5> Ce CVS ou ce dispositif de participation a-t-il fait l'objet d'un règlement intérieur ? LE FONCTIONNEMENT

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

*Si vous avez répondu « Oui », pourriez-vous me transmettre une copie de ce règlement ?*

> À quelle fréquence ce CVS se réunit-il ou quelle est la fréquence des rencontres prévues dans le cadre de ce dispositif ?

<input type="checkbox"/> Moins de trois fois par an	<input type="checkbox"/> Au moins trois fois par an
---	---

> Combien de temps est consacré au CVS ou aux rencontres prévues dans le cadre de ce dispositif ?

<input type="checkbox"/> Moins d'une heure	<input type="checkbox"/> Entre une et deux heures	<input type="checkbox"/> Plus de deux heures
--	---	--

<6> Où se déroulent les CVS ou les réunions prévues dans le cadre du dispositif de participation ?

<input type="checkbox"/> Dans les locaux du CADA	<input type="checkbox"/> Dans un lieu externe au CADA
--	---

Questionnaire sur la participation des usagers dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile en région HDF 4



> Ces rencontres ont lieu de façon :

<input type="checkbox"/> Formelle	<input type="checkbox"/> Informelle
-----------------------------------	-------------------------------------

<7> Les CVS ou les rencontres sont préparées en amont et font l'objet d'un suivi ?

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

**LA PARTICIPATION**

	Toujours	Parfois	Jamais
Les usagers participent à la préparation du CVS ou des rencontres	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16 Un ordre du jour est réalisé et diffusé	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les usagers participent à la réalisation de l'ordre du jour	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Un temps est prévu pour les échanges	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18 Les comptes rendus sont rédigés et diffusés	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
27 Un retour d'information est donné sur la suite donnée aux avis ou propositions du CVS ou autre rencontre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le CVS ou le dispositif de participation permet une prise de parole et une consultation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
31 Les usagers peuvent être assistés par une tierce personne afin de permettre la compréhension	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<8> Le CVS ou le dispositif de participation est animé par :

<input type="checkbox"/> Des salariés de la structure	<input type="checkbox"/> Des intervenants externes
---	--

<9> Qui assure la présidence du CVS ou du dispositif ?

<input type="checkbox"/> Un usager	<input type="checkbox"/> Un administrateur	<input type="checkbox"/> Un membre de la direction	<input type="checkbox"/> Un autre salarié
------------------------------------	--	--	---

> Comment est désigné le président ?

<input type="checkbox"/> Nomination	<input type="checkbox"/> Élection	<input type="checkbox"/> Autre
-------------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------

Questionnaire sur la participation des usagers dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile en région HDF 5

<10> Ces CVS ou réunions sont-elles obligatoires pour les usagers ?

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

<11> Peuvent assister aux réunions ET prendre part aux décisions du CVS ou autres instances de réunion mises en place dans le cadre du dispositif de participation :

	Tous	Désignés	Élus	Concrètement le font-ils ?	
				Oui	Non
3 Usagers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7 Anciens usagers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11 Administrateurs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Salariés de la structure	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bénévoles	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Partenaires	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Intervenants externes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autres	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<12> Le CVS ou dispositif mis en place s'adresse-t-il à l'ensemble des usagers ?

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

**LA REPRESENTATIVITÉ**

> Comment les usagers sont informés ? > Pourquoi ?

--	--

Questionnaire sur la participation des usagers dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile en région HDF 6

**> Comment les usagers participent-ils ?**  
*(Consultation, décision, conciliation, information...)*

**> Procédez-vous à l'élection des représentants des usagers ?**

Oui  Non

**> Quelles sont les modalités d'élection des usagers ?**

Des usagers désignés ou élus par les usagers     Des usagers désignés par la direction     Autres modalités

**> Quelle est la durée du mandat ?**

Moins d'un an     Plus d'un an     Ne sait pas

**> Pouvez-vous préciser ?**

**> Quelles sont les raisons ? les freins ? les difficultés ?**

Questionnaire sur la participation des usagers dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile en région HDF 7

**<13> Les usagers sont-ils formés à la participation ?**

Oui  Non

En interne  En externe

**> Pouvez-vous préciser ?**

**<14> Le CVS ou dispositif répond-il aux caractéristiques du public accueilli ?**

Oui  Non

**> Pouvez-vous préciser ?**

**> Mesurez-vous les effets du CVS ou du dispositif sur les usagers ?**

Oui  Non

**> Quels sont les effets de ce CVS ou dispositif pour les usagers ?**

**> Comment mesurez-vous les effets ?**

Enquêtes     Réunions collectives     Entretiens individuels     Autre (précisez)

Questionnaire sur la participation des usagers dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile en région HDF 8

LES EFFETS

> Suivez-vous la présence / l'absence des usagers au CVS ou dispositif de participation ?

Oui  Non



> Quelle proportion d'usagers a participé à la dernière réunion du CVS ou autre dispositif ?

<15> Les usagers ou personnes accompagnées sont-elles informées des dispositifs de participation, des membres et des règles de fonctionnement ?

Oui  Non

### LES AUTRES MODALITÉS DE PARTICIPATION À LA VIE DU CADA

<16> Votre CADA a-t-il mis en place d'autres dispositifs de participation :

*(Hors CVS et autre instance de réunion sur le fonctionnement)*

	Existent	Encadré(e)s par l'équipe	À quel rythme ?
Réunions obligatoires	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Temps d'échanges non obligatoires	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Groupes de parole sur un thème (santé, écologie...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Réunions avec les nouveaux arrivants	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Échanges collectifs sur un sujet d'actualité	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Autre <i>(précisez) :</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

> Votre CADA réalise-t-il des enquêtes (type enquête de satisfaction) auprès des résidents sur le fonctionnement et la vie de la structure ?

19

Oui  Non



> À quelle fréquence ?

### LES MODALITÉS D'EXPRESSIONS COLLECTIVES

<17> Votre CADA a-t-il mis en place les activités et/ou ateliers suivants :

Animation autour des repas	<input type="checkbox"/>
Jeux	<input type="checkbox"/>
Activités artisanales	<input type="checkbox"/>
Activités culturelles et artistiques	<input type="checkbox"/>
Activités sportives	<input type="checkbox"/>
Conférences, formations	<input type="checkbox"/>
Autre <i>(précisez) :</i>	<input type="checkbox"/>

LES ACTIVITÉS

<18> Votre CADA a-t-il aménagé des lieux ouverts ou des moyens pour faciliter les échanges entre les usagers ? *(Local autogéré, panneaux d'affichage, espace ouvert à l'usage collectif exclusif des usagers, boîte à idées, bar, pièce commune accessible en présence des professionnels de la structure...)*

Oui  Non



> Pouvez-vous préciser ?

LES ÉCHANGES

**<19> Utilisez-vous les nouvelles technologies pour favoriser la participation ?**

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

**> Pouvez-vous préciser ?**

**> Votre CADA favorise-t-il des formes d'implication des usagers dans la vie publique hors de la structure ?**

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

**> Sous quelles formes ?** *(Manifestations, vie du quartier...)*

LA VIE PUBLIQUE

Questionnaire sur la participation des usagers dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile en région HDF 11

CONCLUSION

**<20> Quelles actions mises en place au sein de votre CADA ont permis des avancées pour la mise en œuvre de la participation des usagers ? Quels sont les points positifs ou les intérêts du CVS ou dispositif mis en œuvre ?**

**<21> Quelles actions mises en place au sein de votre CADA ont permis des avancées pour favoriser la représentativité des usagers ? Quels sont les points positifs ou les intérêts du CVS ou dispositif mis en œuvre ?**

**<22> Quels sont les freins à la mise en place de CVS ou de dispositifs de participation au sein de votre CADA ? Quelles difficultés rencontrez-vous ? Quelles sont les limites ? Si l'initiative a été abandonnée ou va l'être, quelles sont les raisons ?**

**<23> Quels sont les freins à la mise en place de la représentativité au sein de votre CADA ? Quelles difficultés rencontrez-vous ? Quelles sont les limites ?**

Questionnaire sur la participation des usagers dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile en région HDF 12

**<24> Quelles nouvelles formes de participation pourraient être développées, quels nouveaux supports pourraient être créés ?**

**Afin de compléter cette enquête, auriez-vous la possibilité de me transmettre les documents suivants (en fonction de vos réponses aux questions) :**

<input type="checkbox"/>	Projet associatif
<input type="checkbox"/>	Projet d'établissement ou de service
<input type="checkbox"/>	Livret d'accueil
<input type="checkbox"/>	Règlement de fonctionnement
<input type="checkbox"/>	Évaluation interne ou synthèse
<input type="checkbox"/>	Évaluation externe ou synthèse
<input type="checkbox"/>	Règlement interne du CVS ou du dispositif de participation
<input type="checkbox"/>	Ordre du jour et compte rendu (les 2 derniers) du CVS ou du dispositif de participation
<input type="checkbox"/>	Enquête de satisfaction
<input type="checkbox"/>	Autres documents <i>(précisez)</i>

 Référence réglementaire (décret n° 2004-287 du 25 mars 2004).

**Documents de référence utilisés pour l'élaboration du questionnaire**

- Loi n° 2002-02 du 2 janvier 2002
- Décret n°2004-287 du 25 mars 2004
- Rapport d'étude 2010, DRCS Midi-Pyrénées, FNARS
- Recommandations ANESM 2014, La participation des usagers au fonctionnement des ESSMS

### Annexe 7 - Questionnaire usagers

**QUESTIONNAIRE**

- Je m'appelle Antoine, je suis étudiant à l'Université de Lille.
- Je réalise une étude sur les CADA.
- Ce questionnaire n'est pas obligatoire. Vous pouvez le compléter seul.
- Répondez dans la case  ou faites une croix dans la case  de la réponse choisie.
- Ce questionnaire est anonyme.

**<1> INFORMATIONS**

Nom du Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile			
Année d'arrivée dans le centre			
Vous êtes :		<input type="checkbox"/> Demandeur d'asile <input type="checkbox"/> Demandeur d'asile débouté <input type="checkbox"/> Réfugié ou protection subsidiaire	
Âge		Sexe	<input type="checkbox"/> Masculin <input type="checkbox"/> Féminin

**<2> DOCUMENTS**

**LE LIVRET D'ACCUEIL** **OUI** **NON**

Je connais.....

J'ai une copie dans une langue que je comprends.....

Il m'a été expliqué dans une langue que je comprends.....

Je le trouve utile.....

**LA CHARTE DES DROITS ET DES LIBERTÉS DE LA PERSONNE** **OUI** **NON**

Je connais.....

J'ai une copie dans une langue que je comprends.....

Elle m'a été expliquée dans une langue que je comprends.....

Je la trouve utile.....

**LE RÈGLEMENT DU CENTRE** **OUI** **NON**

Je connais.....

J'ai une copie dans une langue que je comprends.....

Il m'a été expliqué dans une langue que je comprends.....

Je le trouve utile.....

**LE CONTRAT DE SÉJOUR** **OUI** **NON**

Je connais.....

J'ai une copie dans une langue que je comprends.....

Il m'a été expliqué dans une langue que je comprends.....

Je le trouve utile.....

**LE PROJET PERSONNALISÉ** **OUI** **NON**

Je connais.....

J'ai une copie dans une langue que je comprends.....

Il m'a été expliqué dans une langue que je comprends.....

Je le trouve utile.....

**Vous pouvez écrire ce qui est important pour vous...**

**<3> EXPRESSION ET PARTICIPATION**

**On vous a parlé...** OUI NON

... du conseil de la vie sociale (ou CVS) ?

... de groupes d'expression, de parole ou de maison ?

... de groupes projets ou groupes d'initiatives ?

... d'enquêtes de satisfaction ?

**Vous avez participé à...** OUI NON

... un conseil de la vie sociale (ou CVS) ?

... un groupe d'expression, de parole ou de maison ?

... un groupe projets ou groupe d'initiatives ?

... une enquête de satisfaction ?

**↓**

**Votre participation était...**

CHOISIE OBLIGÉE

**J'ai pu parler librement...**

OUI NON

**↓**

**Pourquoi ?**

**Je participe à la vie et au fonctionnement du CADA.....** OUI

**↓**

**Comment... ?**

**Je participe à la vie et au fonctionnement du CADA.....** NON

**↓**

**Pourquoi... ?**

Ce que j'aime au CADA....



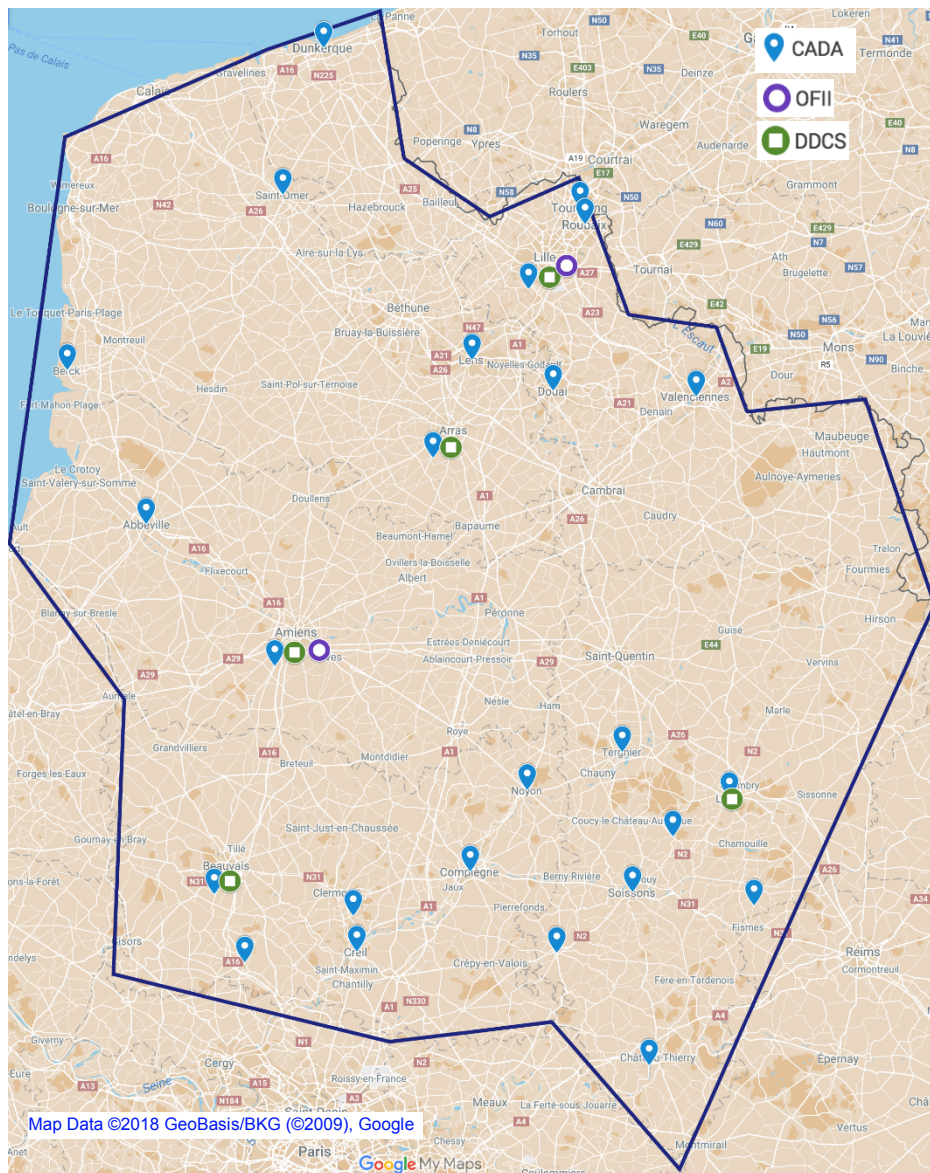
Ce que je n'aime pas au CADA...



Je vous remercie !!!



## Annexe 8 - Les CADA de la région Hauts-de-France



- 28 CADA répartis sur plus de 25 communes sont gérés par 13 opérateurs Associations (11), fondation (1) et société d'économie mixte (1)



Moins de 50 places	Entre 50 et 100 places	Entre 100 et 200 places	Plus de 200 places
5	13	9	1

- Année de création

< ou = 2002	2003-2009	> ou = 2010	nd
5	7	7	9

- 2 558 places d'hébergement

- Public accueilli : personnes isolées , couples , familles 



- 19 CADA ont accepté de participer à l'étude (68%)  
Soit 1 824 places d'hébergement (71%)



- 3 CADA ont refusé de participer à l'étude
- 6 CADA n'ont pas répondu aux différentes sollicitations  
5 relances téléphoniques entre le 16 mars et le 25 mai 2018



- Nombre d'ETP par CADA

< 5 ETP	5-10	>10	nd
6	10	2	1

- En moyenne, 1 ETP pour 19,4 places (objectif : 1 pour 15)

7 CADA < obj. 11 CADA > obj. Min : 1 ETP pour 7,6 places Max : 1 ETP pour 53,6 places



- Typologie d'hébergement

Collectif	Éclaté	Mixte
3	7	9

- Nombre de place(s) par logement : entre 1 et 8 personnes

**Liste des opérateurs gestionnaires de CADA présents dans la région Hauts-de-France**

Nom de l'opérateur	Type de structure	Année de création	Sites internet*	Départements	Nombre de CADA gérés dans la région
ACCUEIL ET PROMOTION	Association	1966	<a href="http://www.accueil-et-promotion.org">www.accueil-et-promotion.org</a>	02, 59	2
ACCUEIL INSERTION RENCONTRE	Association	1990	<i>nd</i>	59	1
ADOMA	Société d'économie mixte	1956	<a href="http://www.adoma.fr">www.adoma.fr</a>	59, 60	4
AFEJI	Association	1962	<a href="http://www.afeji.org">www.afeji.org</a>	59	1
APREMIS	Association	2011	<a href="http://www.association-apremis.org">www.association-apremis.org</a>	80	1
APSA	Association	1966	<a href="http://www.apsa62.fr">www.apsa62.fr</a>	62	1
AUDASSE	Association	2013	<a href="http://www.audasse.fr">www.audasse.fr</a>	62	1
COALLIA	Association	1962	<a href="http://www.coallia.org">www.coallia.org</a>	02, 60, 80	11
FIAC	Association	1952	<a href="http://www.fiac-berck.fr">www.fiac-berck.fr</a>	62	1
FONDATION DIACONESSES DE REUILLY	Fondation	1841	<a href="http://www.oidr.org">www.oidr.org</a>	02	2
FRANCE TERRE D'ASILE	Association	1970	<a href="http://www.france-terre-asile.org">www.france-terre-asile.org</a>	02	1
GROUPE SOS SOLIDARITES	Association	1985	<a href="http://www.groupe-sos.org">www.groupe-sos.org</a>	59	1
MHARA LE TOIT	Association	1974	<a href="http://www.mahra-letoit.fr">www.mahra-letoit.fr</a>	62	1

\* consultés le 28 juillet 2018.

## Annexe 9 - Résultats des enquêtes réalisées avec les professionnels des CADA

### 1- Les documents


- Avez-vous un projet associatif ?
- Avez-vous élaboré un projet d'établissement ou de service ?
- Avez-vous élaboré un livret d'accueil ?
- Avez-vous élaboré un règlement de fonctionnement ?
- Avez-vous déjà réalisé une évaluation interne ou êtes-vous engagé dans une démarche d'évaluation ?
- Avez-vous déjà réalisé une évaluation externe ?


OUI	NON
100%	0%
95%	5%
100%	0%
100%	0%
79%	21%
47%	53%

→ 1 CADA ouvert en 2017

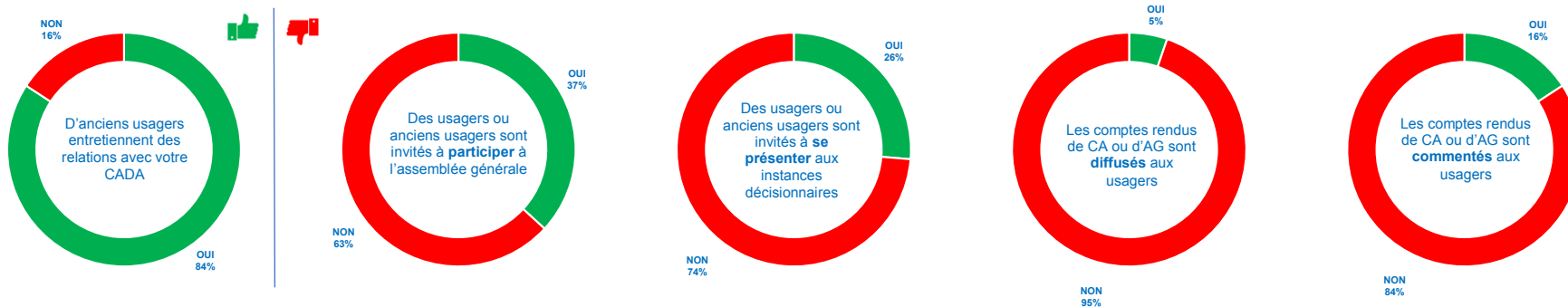
→ 4 CADA ouverts en 2010, 2016 et 2017

→ 10 CADA ouverts en 2000, 2005, 2007, 2010, 2013, 2016 et 2017

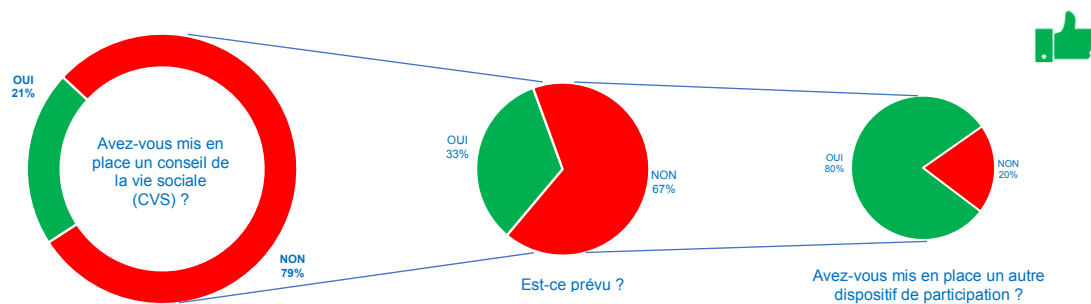
 Ce pictogramme signifie qu'il s'agit d'un sujet réglementaire inclus dans le CASF.


 Ce pictogramme indique les synthèses des réponses aux questions ouvertes.

### 2- La places des usagers dans la vie d'un CADA



### 3- La participation des usagers à la vie et au fonctionnement du CADA



89% des CADA ont mis en place ou prévu de mettre en place au moins un dispositif de participation 

- Une CADA a mis en place un CVS et un autre dispositif de participation.
- Trois CADA ont mis en place uniquement un CVS.
- Treize CADA ont mis en place un dispositif de participation autre que le CVS.
- Cinq CADA ont prévu de mettre en place un CVS en remplacement ou en plus d'un dispositif de participation existant.
- Une CADA avait un dispositif de participation qui n'est plus actif. Il a néanmoins répondu aux questions de la partie 3.
- Une CADA n'a pas mis en place de dispositif de participation, il n'a pas répondu aux questions de la partie 3.



100% des CADA déclarent aborder des sujets de fonds au sein des dispositifs de participation mis en place... 



- ⊙ **Projet d'établissement, livret d'accueil.**
- ⊙ **Sécurisation de l'établissement, humanisation des locaux, amélioration de l'habitat** (avec un point sur le budget), sécurité incendie, **question relative à l'hygiène, la gestion des déchets, planning ménage.**
- ⊙ **Transmettre de l'information** sur l'association, des informations concernant l'établissement, **organisation intérieure**, changement d'organisation, départ de salariés, on évoque les **difficultés dans l'association, nouveautés législatives.**
- ⊙ **Gestion des problèmes du quotidien, relation entre les résidents** qui peuvent perturber le bon fonctionnement de la résidence, **préoccupations matérielles** immédiates des usagers, portes qui ferment mal, **nuisances** sonores, problème de cafards.
- ⊙ **Pour mobiliser les usagers, les équipes rattachent cela à la préparation d'une activité** pour qu'ils puissent s'inscrire sur le territoire (ex : carnaval), préparer les activités qui correspondent aux attentes, choix du CVS quant à la mise en place de telle ou telle activité, vote sur le planning d'activités pour les enfants pendant les vacances.
- ⊙ **Rassembler tout le monde pour évoquer un sujet d'actualité** (ex : attentats).
- ⊙ **Ouvrir le CADA sur la ville**, intervention d'intervenants externes.
- ⊙ **La gestion du temps d'attente** (projet personnalisé et collectivement).



Les CADA déclarent avoir déjà traité ou prévoient de le faire : 



89 % des CADA estiment que le dispositif mis en place a pour objectif d'informer et/ou de rappeler des règles



39 % des CADA ont prévu un règlement intérieur / règlement de fonctionnement pour le dispositif 



89% des CVS ou autres dispositifs se tiennent au moins 3 fois par an



83% des CVS ou autres dispositifs durent entre 1 et 2 heures 



83% des CVS ou autres dispositifs se déroulent dans les locaux du CADA



94% des CVS ou autres dispositifs se déroulent de façon formelle



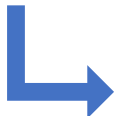
**100% des CADA déclarent que les dispositifs de participation sont préparés en amont et qu'ils font l'objet d'un suivi, mais la situation est contrastée...**

- Les usagers participent à la préparation du CVS ou des rencontres
- Un ordre du jour est réalisé et diffusé
- Les usagers participent à la réalisation de l'ordre du jour
- Un temps est prévu pour les échanges
- Les comptes rendus sont rédigés et diffusés
- Un retour d'information est donné sur la suite donnée aux avis ou propositions du CVS ou autre rencontre
- Le CVS ou le dispositif de participation permet une prise de parole et une consultation
- Les usagers peuvent être assistés par une tierce personne afin de permettre la compréhension

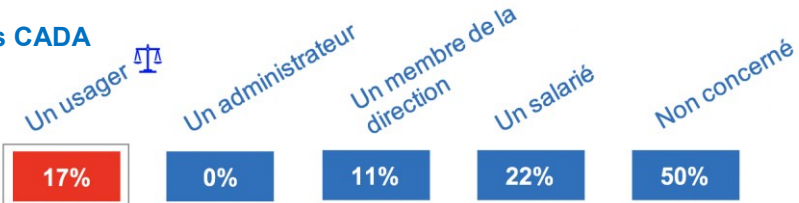
TOUJOURS	PARFOIS	JAMAIS
39%	28%	33%
78%	11%	11%
50%	17%	33%
100%	0%	0%
94%	0%	6%
78%	22%	0%
83%	17%	0%
72%	17%	11%



**100% des dispositifs de participation sont animés par les salariés des CADA**



La présidence du CVS ou du dispositif est assurée par :



**1/4** des CADA ayant mis en place un CVS ont réellement procédé à l'élection du président parmi les usagers

- Quatre CADA ont mis en place un CVS :
- Un a procédé à l'élection d'un usager
  - Deux ont désigné un membre de la direction
  - Un n'a pas désigné de président



**39% des CADA considèrent que les dispositifs de participation sont obligatoires pour les usagers**







**94% des CADA considèrent que les dispositifs de participation s'adressent à tous les usagers**



Un seul CADA considère que le dispositif qu'il a mis en place ne s'adresse pas aux demandeurs d'asile deboutés.

Peuvent assister aux réunions et prendre part aux décisions\* du CVS ou des autres dispositifs de participation...

	TOUS	DÉSIGNÉS	ÉLUS	OUI	NON
Usagers 	72%	0%	28%	100%	0%
Anciens usagers 	0%	0%	0%	0%	100%
Administrateurs 	6%	11%	6%	22%	78%
Salariés de la structure 	50%	44%	6%	100%	0%
Bénévoles	6%	11%	0%	17%	83%
Partenaires	0%	22%	0%	22%	78%
Intervenants externes	0%	17%	0%	17%	83%



Sur les quatre CADA ayant mis en place un CVS un seul procède à l'élection du président parmi les usagers et deux ont désigné un membre de la direction.

\* sauf les tiers (bénévoles, partenaires, intervenants externes) qui ont un avis consultatif

Par exemple des représentants de la Mairie, le responsable d'un Musée, des artistes



### Comment les usagers sont informés

- ⊙ *Présentation lors de l'accueil, lors de la signature des contrats*
- ⊙ **Règlement de fonctionnement, livret d'accueil**
- ⊙ **Affichage**
- ⊙ **Classeur** avec les décisions à disposition
- ⊙ **Convocation** individuelle, diffusion du planning avec un code couleur par activité
- ⊙ Par le **travailleur social** (permanence ou visite à domicile), par le référent de secteur (individuellement), par les personnes élues
- ⊙ **Permanence des élus** à destination des résidents
- ⊙ **Réunions collectives** trimestrielles qui aident à maintenir la dynamique



### Comment les usagers participent

- ⊙ *Information (rappel des règles), consultation (par exemple pour le projet d'établissement), parfois décision (pour les activités), information / consultation mais pas de pouvoir de décision.*
- ⊙ **Remontée des demandes collectives et non individuelles.**
- ⊙ **Sollicitation en direct** par les membres élus, avant le CVS.
- ⊙ *Animation de la réunion, le président lance la réunion, le secrétaire est choisi parmi les usagers, ils prennent la parole quand ils le souhaitent.*
- ⊙ **Participation active** : une personne est garante du respect de chacun et fait en sorte que chacun s'exprime. Si besoin on recueille les avis (par exemple pour les activités, les visites, l'aménagement du logement). On a eu aussi des usagers qui **se sont concertés avant et sont venus en parler pendant la réunion** (par exemple pour un voyage).
- ⊙ On les écoute et **on adapte et prend en compte si possible.**
- ⊙ Les usagers **posent des questions** sur leurs étages et la vie quotidienne en sollicitant les travailleurs sociaux lors des permanences.
- ⊙ Certains usagers sont plus présents que d'autres et s'affirment dans un collectif car ce n'est pas facile de prendre la parole en public. Cela dépend aussi de la date d'arrivée de l'utilisateur dans le CADA. Dans l'ensemble, tout le monde prend la parole.
- ⊙ **Tout dépend de la thématique** abordée.
- ⊙ Les usagers **lèvent le doigt pour parler**. Il faut tempérer pour que chacun puisse s'exprimer.
- ⊙ On essaye que les usagers fassent des propositions. On voudrait qu'ils soient moteur mais c'est difficile.



50% des CADA déclarent procéder à l'élection des représentants des usagers



67% des élus le sont pour une durée < 1 an



28 % des CADA déclarent également que les usagers pouvant assister aux réunions et prenant part aux décisions sont élus (voir page précédente)



### Quels sont les freins évoqués par les CADA qui ne réalisent pas d'élection...

- ⊙ **Le groupe d'expression ne s'y prête pas.** Ce n'est pas institutionnalisé comme 1 CVS. Il n'y a pas de hiérarchie. Notre dispositif est un journal, cette forme ne se prête pas à l'élection. Il n'y a pas de grade dans notre dispositif, sinon c'est source de quiproquo.
- ⊙ **Le président va penser qu'il a un passe-droit pour l'obtention du statut.** Avoir un président (nous avons déjà testé), cela a été un problème : impact sur l'utilisateur qui pensait avoir les « pleins pouvoirs ». Tout le monde n'était pas forcément informé quand il y avait des élus qui ne communiquaient pas avec les minorités.
- ⊙ **Les usagers ne restent pas longtemps dans la structure.** Le fait que les usagers restent moins longtemps. Le turnover est élevé et avec la réforme de l'asile celui-ci devrait s'accélérer.
- ⊙ **Les personnes ne sont pas toutes francophones.** Le niveau de maîtrise de la langue française est faible.
- ⊙ **Les hébergements sont éclatés.** Certains usagers prennent le train pour venir et il faut les rembourser.
- ⊙ **Notre CADA s'inscrit dans une démarche individuelle plutôt que collective.** Le CVS a été mis en place dans le passé, la difficulté était de porter cette organisation par les équipes qui ont de plus en plus de suivis individuels.
- ⊙ **C'est une question d'organisation / de manque de temps.** Nous y pensons mais ne l'avons pas encore fait.
- ⊙ **Il n'y a pas eu de besoin / de demande** ni de la part des salariés ni de la part des usagers.
- ⊙ **La représentativité est compliquée pour représenter tout le monde.** C'est compliqué de pouvoir voter entre eux alors qu'ils ne se connaissent pas : il y a des nationalités différentes, des ethnies, la barrière de la langue.
- ⊙ **La mobilisation est difficile.** Les usagers sont inscrits dans une procédure d'asile et sont centrés dessus. Les ouvrir sur autre chose est compliqué. C'est nouveau, ils n'ont jamais vécu ce genre de demande (élu, représentant des résidents, etc.). Cela peut les mettre en difficulté et c'est compliqué.
- ⊙ **On explique que l'on doit élire des représentants mais personne ne se présente, il n'y a pas de candidat.** Être représentant, c'est beaucoup de responsabilité et certains ne veulent pas, c'est lourd car ils sont toujours sollicités.



89% des CADA déclarent que les usagers ne sont pas formés à la participation



Les deux CADA ayant répondu former les usagers, le font en interne, par exemple au cours de la réunion d'information avant l'élection.



83% des CADA considèrent que le dispositif de participation répond aux caractéristiques du public accueilli



### C'est-à-dire ?



- ⊙ **Toute personne en capacité de s'exprimer peut le faire, même si elle est non francophone ou analphabète.**
- ⊙ **Il faut faire quelque chose de très simple.** Des résidents ne parlent le français. **Il faut donner à tous la possibilité de s'exprimer et entendre tout le monde (donc pas d'élection ni de hiérarchie).**
- ⊙ **Cela répond à un vrai besoin, nous sommes sur un bâtiment avec deux entrées et trois étages.** Ce temps leur permet de se rencontrer, de répondre aux interrogations du quotidien, d'être rassuré, de voir ce que les autres vivent.
- ⊙ **C'est hyper important, c'est leur lieu de vie, il est donc normal d'avoir leur avis.** Tel que voulu par la loi de 2002, c'est compliqué, notamment lié au turnover. Des élections tous les 6 mois ne permettent pas un suivi des actions tel qu'on aimerait le faire.
- ⊙ **Parce qu'on va essayer de repérer les problématiques pour les aborder collectivement.** Cela permettra de dédramatiser et de réaliser que l'on n'est pas tout seul. C'est le but du collectif, créer une cohésion car on est dans un CADA diffus.
- ⊙ **Cela permet de donner la parole** mais pour être honnête, ils ne vont pas trop nous parler, tant qu'ils sont dans une situation particulière (dans l'attente), **ce n'est pas leur préoccupation, ils viennent pour nous faire plaisir.**
- ⊙ **Cela permet d'améliorer la prise en charge du public.** Il y a souvent un amalgame avec le public de droit commun. Cela nous permet d'expliquer comment on fait en France (ex : tri sélectif, ne pas cracher par terre...). On n'est pas coupable mais il faut faire autrement car c'est une méconnaissance de la société.
- ⊙ **Dans la capacité à faire état de remarques, de poser des questions, mais cela nous demande une grande adaptation.**
- ⊙ C'est une demande réglementaire, mais en tant que directeur de structure, j'essaie de donner du sens et avoir l'adhésion.
- ⊙ Dans la mesure où ils sont accueillis dans un établissement, mais **leurs attentes s'orientent vers la procédure demandeurs d'asile** et des délais courts. La présence en CADA n'est pas forcément souhaitée par tous.
- ⊙ **À condition qu'un travailleur social soit moteur, sinon le dispositif s'essouffle.**



- ⊙ **Pas adapté au public, ne serait-ce que parce que l'on a des personnes de passage et préoccupées par d'autres choses.** Elles n'y voient pas l'intérêt et ont du mal à se mobiliser, **il en ressort que cela ne sert à rien.** On a des **personnes de plus en plus fragiles et ne faisant pas confiance facilement.**
- ⊙ Le mode de participation est intéressant. Une personne vient et pas uniquement pour faire acte de présence. Cela arrive qu'ils ne soient que 4 et que l'on retrouve toujours les mêmes. **C'est donc que cela ne fonctionne pas si bien que cela. Des personnes se recentrent sur elles-mêmes et n'ont pas envie de venir.** On a des personnes qui viennent à l'accueil pour poser des questions sur le fonctionnement, on leur demande de venir en parler au café [dispositif de participation].
- ⊙ **On a décidé de le retravailler, il le sera plus adapté après la nouvelle formule.**





79% des CADA déclarent mesurer les effets de leur dispositif de participation au moyen d'enquêtes, de réunions collectives, d'entretiens individuels, en demandant aux usagers d'émarger



Concrètement, quels sont les effets pour les usagers ?

- ⊙ *Effet majeur : les personnes apprennent à se connaître et cela crée du lien, des affinités.*
- ⊙ *Cohésion, solidarité, entraide, permet des rencontres, des échanges, l'égalité.*
- ⊙ *Permet d'accueillir les nouveaux.*
- ⊙ *Cela fait du bien de s'exprimer, parler fait **diminuer les tensions**, cela a un **effet positif**. La difficulté pour les équipes : se tenir à ce qui a été décidé et pouvoir apporter des réponses.*
- ⊙ *Les **animations sont modifiées / adaptées** fonction des attentes ou des besoins.*
- ⊙ *Cela permet de pouvoir **donner des informations pour améliorer le quotidien**.*
- ⊙ *Les **usagers sont un relais pour nous** (pour faire passer des messages que l'on n'arrive pas bien à faire passer). Quand c'est un CVS, les usagers écoutent, car les travailleurs sociaux sont perçus comme l'autorité (par exemple : l'entretien des cuisines collectives).*
- ⊙ ***Changement d'attitude / de comportement des usagers**. Par exemple : séchage de viande sur le balcon, dans la culture de la personne ce n'était pas sale mais cela ne se fait pas en France car l'odeur indispose les autres. Autre exemple : le fait de déposer les ordures devant sa porte, en France l'homme d'entretien n'est pas là pour cela. Les usagers ne le font plus quand on leur a expliqué.*
- ⊙ *Par rapport à l'ordre du jour : **plus il y a de sujets et plus il y a de participation**.*



100% des CADA déclarent suivre la présence / l'absence des usagers lors de la tenue d'un CVS ou d'un autre dispositif de participation

#### 4- Les autres modalités de participation à la vie du CADA



**100% des CADA ont mis en place au moins une autre forme de participation (hors CVS et dispositifs de participation au sens du décret de 2004)**

- Réunion obligatoire
- Temps d'échanges non obligatoire
- Groupe de parole sur un thème (santé, écologie...)
- Réunion avec les nouveaux arrivants
- Échanges collectifs sur un sujet d'actualité
- Autre

OUI	NON
53%	47%
53%	47%
53%	47%
16%	84%
47%	53%
32%	68%



Ponctuel, en fonction des besoins, en fonction de l'actualité, toutes les semaines, tous les mois, tous les 2 mois...



- ⊙ Des animations extérieures
- ⊙ Des réunions de concertation
- ⊙ Les familles peuvent participer à la signature de contrat de séjour d'autres familles pour aider à comprendre ou à traduire
- ⊙ Un temps d'échanges obligatoire
- ⊙ Un groupe de parole libre toutes les semaines
- ⊙ Un « tea time » tous les vendredis



**47% des CADA déclarent réaliser des enquêtes (type enquête de satisfaction) auprès des usagers** 



1 fois par an, 2 fois par an, en fonction des besoins, en fonction des activités, questionnaire satisfaction (à l'arrivée, au milieu, à la fin)

## 5- Les modalités d'expressions collectives

### LES ACTIVITÉS

100% des CADA ont mis en place au moins une activité

	OUI	NON
Animation autour des repas	79%	21%
Jeux	74%	26%
Activité artisanale	32%	68%
Activité culturelle et artistique	63%	37%
Activité sportive	53%	47%
Conférence, formation	11%	89%
Autre	74%	26%



- ⊙ Théâtre, spectacle, plage, musée, etc.
- ⊙ Initiation à l'informatique, entretien du logement, chasse aux œufs
- ⊙ Cours de français assuré par des bénévoles
- ⊙ Présentation par des demandeurs d'asile dans un collège, projet aliment et demandeurs d'asile avec les étudiants d'une université
- ⊙ Participation aux réunions organisées par la FAS
- ⊙ Groupe d'expression ciblé
- ⊙ Moment collectif sortie vélo
- ⊙ Création d'un CD
- ⊙ Spectacles en externe (clown, violoncelle)
- ⊙ Débat avec un psychologue après avoir visionné un film
- ⊙ Partenariat avec l'université



Beaucoup de ces activités ne sont pas réalisées en interne mais au travers des partenariats ou des échanges avec le réseau associatif local, les maisons de quartiers, les centres sociaux, les musées... **L'objectif est d'utiliser les relais externes au maximum et les dispositifs de droit commun.**

### LES ÉCHANGES

100% des CADA disposent de moyens pour faciliter les échanges entre les usagers

#### Accès libre

- ⊙ Panneaux d'affichage, boîte à idées dans les couloirs
- ⊙ Pièce commune avec billard, télévision, jeux...
- ⊙ Mise à disposition de vélos pour les sorties collectives
- ⊙ Salles collectives dans chaque maison dans lesquelles ils peuvent recevoir des visiteurs (c'est inscrit dans le règlement intérieur)

#### Présence d'un salarié ou d'un service civique

- ⊙ Panneaux d'affichage, boîte à idées dans les bureaux des salariés
- ⊙ Salle d'activité ou salle de réunion avec chaises, tables, tableaux, etc.
- ⊙ Salle convivialité avec canapés, jeux, livres, télévision, ordinateurs (avec ou sans internet), table de ping-pong
- ⊙ Tisanerie, cafétéria
- ⊙ Cours de FLE et accompagnement pour l'accès aux structures extérieures (par un service civique)
- ⊙ Si les usagers veulent se rencontrer sur un territoire, nous les incitons à utiliser les maisons de quartier



En fonction des ressources et de la configuration des locaux, les moyens mis à disposition pour faciliter les échanges sont plus ou moins nombreux, certains CADA ayant déclaré ne disposer que d'un panneau d'affichage.

Par ailleurs, certains espaces sont accessibles librement d'autres obligatoirement en présence d'un salarié.

95% des CADA déclarent utiliser les nouvelles technologies pour favoriser la participation

- ⊙ Envoi de SMS pour rappeler les réunions ou l'ordre du jour
- ⊙ Support vidéo utilisé lors des ateliers d'information
- ⊙ Écrans LED que l'on utilise quand il y a des animations
- ⊙ Ordinateurs pour le FLE

### LA VIE PUBLIQUE

100% déclarent favoriser l'implication des usagers dans la vie publique hors de la structure

- ⊙ Lors de l'accueil une information est donnée sur la possibilité d'être bénévole.
- ⊙ Information dans le livret d'accueil (associations de quartiers et caritatives...).
- ⊙ On les aide à l'autonomie mais on reste à côté et on les suit.
- ⊙ Bénévolat dans des associations caritatives.
- ⊙ Participation à des activités au sein d'autres associations : ferme collaborative, un demandeur d'asile donne des cours de peinture dans une association, projet de nettoyage de quartier pour montrer aux autres habitants que les demandeurs d'asile sont aussi des habitants, cuisine dans le cadre des journées demandeurs d'asile, des usagers ont participé à une exposition sur l'apprentissage du FLE...
- ⊙ Orientation vers les maisons de quartier, le centre social (il y a des comités et on y va avec les usagers le souhaitant), le planning familial...
- ⊙ Notre association est très active et nous faisons appel aux usagers (ex : balisage d'une course vélo).

## 6- Conclusion des professionnels

Quelles actions mises en place ont permis des avancées pour la mise en œuvre de la participation des usagers ?

### PARTICIPATION

Quels sont les points positifs ou les intérêts du dispositif mis en œuvre ?



CVS	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Recueillir les idées des usagers pour éviter de déduire ou d'imaginer les situations.</li> </ul>
CVS	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Permettre une participation active pour avoir un retour concret des personnes.</li> <li>⊙ Recueillir leur avis et délivrer des messages. <b>On ne pas tout voir en tant que travailleur social, car on est souvent là pour la partie administrative</b></li> </ul>
Groupe d'expression	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Permet aux personnes de <b>s'investir</b>.</li> <li>⊙ Pouvoir donner un <b>temps d'échange</b> aux personnes accompagnées.</li> <li>⊙ Avoir un <b>retour sur l'accompagnement</b> que l'on mène.</li> </ul>
Groupe d'expression	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Permet de <b>formuler des questions, de faire des propositions</b>.</li> </ul>
Réunion de concertation	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Permet de <b>mobiliser les personnes</b> sur des activités culturelles.</li> </ul>
Échanges lors de la mise en place d'activités	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Permet aux usagers de <b>sortir de chez eux, de sortir de leur territoire, de connaître d'autres associations</b>.</li> <li>⊙ De <b>s'occuper pour passer le temps</b>.</li> <li>⊙ Permet d'<b>adapter les activités aux personnes</b>.</li> <li>⊙ De reconnaissance de leur parole.</li> </ul>
Journal	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ C'est important de <b>pouvoir s'exprimer</b>.</li> <li>⊙ C'est un outil de partage et d'expression.</li> <li>⊙ <b>L'écrit c'est quelque chose qui reste dont on peut être fier</b>.</li> </ul>
Café	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Cela <b>donne du sens à la pratique professionnelle</b>, sans ce café, il n'y a pas de sens à la prise en charge (en dehors de l'accompagnement dans la procédure demandeur d'asile).</li> </ul>
Service civique	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ <b>Favorise et renforce le lien social</b>.</li> </ul>
Travailleur social référent CVS	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Planifie les réunions, réalise l'ordre du jour, le compte rendu et assure le lien avec les représentants des usagers</li> </ul>
Intervention de partenaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ <b>Faire connaître ce dispositif au public</b>.</li> </ul>
Réunion avec la FNARS	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Les <b>demandeurs d'asile se rendent compte que l'on s'occupe d'eux</b>. Dès lors qu'il n'y a pas de regard extérieur, ils n'ont pas l'impression que l'on s'occupe d'eux.</li> </ul>

- ⊙ **Aider les résidents dans l'attente** et leur permettre de s'ouvrir.
- ⊙ Permet de **dédramatiser, de se rendre compte qu'on n'est pas tout seul**.
- ⊙ Permet de travailler sur la cohabitation et l'apprentissage de vivre en France.
- ⊙ **Repérer les problématiques pour les aborder collectivement**.
- ⊙ **Créer une cohésion** car on est dans un CADA diffus.
- ⊙ **Comment faire autrement** avec les usagers, car on pense bien faire mais on ne fait pas toujours bien. Les usagers sont toujours force de proposition et cela nous aide à réfléchir.
- ⊙ Favoriser les rencontres et les échanges, **créer une identité de service** au niveau des personnes accueillies.
- ⊙ Il y a quand même une **mobilisation des usagers**. Même si on va les chercher et qu'on les bouscule un peu et **même si ce n'est pas demandé par les usagers, les groupes fonctionnent**.
- ⊙ **Faire se rencontrer les usagers et la direction** car en tant que cadre intermédiaire, ce n'est pas toujours facile de faire le relais.
- ⊙ Pour ceux qui sont élus, il y a une forme de **reconnaissance des autres usagers et c'est valorisant**.
- ⊙ On veut **prendre en considération les personnes**, donner la parole, dans une **démarche d'amélioration constante** ; reconnaître à la personne sa capacité à nous faire part de ses éventuels mécontentements.

**PARTICIPATION**

Difficultés,  
limites, freins

Quels sont les freins, les  
limites à la mise en place de  
CVS ou de dispositifs de  
participation ?



<b>Traumatisme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Beaucoup de personnes ont vécu des <b>traumatismes</b> et ce n'est pas leur priorité de participer à un dispositif de participation.</li> <li>⊙ L'état <b>psychologique</b> des demandeurs d'asile n'est <b>pas compatible avec un CVS où l'on réfléchit, où l'on se pose des questions.</b></li> </ul>
<b>Marges de manœuvre limitées</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Les <b>marges de manœuvre sont limitées</b> si les usagers font des demandes par exemple : on aimerait avoir plus d'argent, plus de droits, une chambre plus grande...</li> <li>⊙ Quid de créer une instance alors que l'on sait dès le départ que l'on n'aura pas de réponse ?</li> <li>⊙ Nous sommes confrontés à des <b>demandes farfelues</b>. À quel moment dit-on non ?</li> </ul>
<b>Statut des demandeurs d'asile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Les <b>demandeurs d'asile ont différents statuts</b> et leur mobilisation est différente.</li> <li>⊙ On donne la parole mais si on est honnête, ils ne vont pas trop nous parler, tant qu'ils sont dans une situation particulière (dans l'attente), <b>ce n'est pas leur préoccupation</b>. Ils viennent pour nous faire plaisir.</li> </ul>
<b>Barrière de la langue, origines géographiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ <b>Barrière de la langue</b> (certains se limitent dans l'expression). Difficile d'expliquer quand vous avez en même temps 17 origines géographiques différentes. Même si on fait appel à un interprète, on le fait après et il en résulte des frustrations de ne pas avoir participé.</li> <li>⊙ <b>Origines géographiques différentes</b>. Nous avons eu des problèmes par le passé (entre des ethnies qui étaient en conflits dans les pays d'origine).</li> <li>⊙ <b>Temps lié à la traduction</b> : c'est long et on ne peut en faire l'économie.</li> </ul>
<b>Mobilisation difficile : familles, usagers jeunes...</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Difficultés pour mobiliser.</li> <li>⊙ Les travailleurs sociaux veulent que tout le monde soit là, or ce n'est pas nécessaire. Il faut démarrer pour donner envie aux autres.</li> <li>⊙ <b>Il y a des familles, comment les fait-on participer ?</b></li> <li>⊙ On devrait intégrer le fait qu'il y ait des personnes aimant pas s'exprimer en public et trouver un autre moyen pour les faire s'exprimer.</li> <li>⊙ <b>Le public accueilli est plus jeune : il faut changer de formule pour les mobiliser.</b></li> </ul>
<b>Mobilisation difficile : pas obligatoire et important</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ À partir du moment où ce n'est pas obligatoire, le seul outil que l'on a pour sensibiliser, c'est le dialogue !</li> <li>⊙ <b>Ce n'est pas obligatoire, mais c'est important = c'est difficile à faire comprendre !</b></li> <li>⊙ Si les personnes ne se sentent pas concernées : c'est difficile !</li> </ul>
<b>Durée de séjour en baisse, accompagnement individuel chronophage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Les <b>personnes restent de moins en moins longtemps dans le CADA</b>. Fluctuation des entrées / sorties : pas évident de construire sur la durée.</li> <li>⊙ L'augmentation de l'activité a fait que le <b>thème de la participation a été mis de côté.</b></li> <li>⊙ <b>Il faut du personnel pour animer et s'assurer que le dispositif ne s'essouffle pas.</b></li> <li>⊙ Un CVS a été mis en place dans le passé, la difficulté était de porter cette organisation par les équipes qui ont de plus en plus de suivi individuel.</li> </ul>
<b>Configuration des locaux, coût, taille de certaines structures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ <b>L'éclatement géographique</b> fait que la vie collective est plus difficile.</li> <li>⊙ Le lieu d'accueil est petit.</li> <li>⊙ Je n'arrive pas à réunir tout le monde étant donné la taille de la structure, les groupes se font par secteur, liberté de chacun d'y participer ou non.</li> <li>⊙ Les résidents doivent payer un ticket de bus pour venir au siège de l'association.</li> <li>⊙ Le fait que ce soit le mercredi (les parents avec enfants ne viennent pas).</li> <li>⊙ Les comptes rendus ne sont diffusés qu'aux personnes présentes et ne sont pas traduits.</li> </ul>
<b>Procédure demandeur d'asile non adaptée</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ <b>La procédure de demandeur d'asile ne met pas les personnes dans cette dynamique de remise en cause.</b></li> </ul>
<b>Nouveaux arrivants</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Un trimestre c'est court et long à la fois, notamment pour les personnes qui arrivent entre deux CVS, elles doivent attendre le prochain.</li> </ul>
<b>Formation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ <b>Pas de formation</b> fournie sur la participation (tant pour les salariés que pour les usagers).</li> </ul>

Quelles actions mises en place ont permis des avancées pour favoriser la représentativité des usagers ?

REPRÉSENTATIVITÉ



Quels sont les points positifs ou les intérêts du dispositif mis en œuvre ?



CVS	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Mise en place des élections et permettre à chacun de se présenter.</li> <li>⊙ Même si toutes les personnes ne viennent pas, les personnes présentes vont ensuite informer les autres / effet communautaire. Au final, la représentativité est quand même là, d'autant que le groupe est ouvert à tout le monde ! La question de la représentativité ne se pose donc pas vraiment.</li> </ul>
Cours de français	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Permettre d'avoir plus de personnes qui se présentent aux CVS.</li> </ul>
Réunions trimestrielles obligatoires	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Aide à capter, à mobiliser et à informer les usagers.</li> </ul>
Mise en place de petits groupes d'expression	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ En amont du CVS, tout le monde est convié.</li> <li>⊙ Le lien est fait par les salariés.</li> </ul>
Journal	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Ouvert à tous. Pas de distinction. Pas d'élu.</li> </ul>
Respecter les bonnes pratiques professionnelles	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Préparation, compte rendu, affichage, etc.</li> </ul>
Expliquer aux usagers l'intérêt et l'importance de participer aux groupes d'expression	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Beaucoup de résidents viennent de pays différents où il n'y a pas de démocratie. C'est un moyen de leur montrer ce que c'est la démocratie, la prise de parole, la représentation.</li> </ul>
Favoriser la convivialité	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Permet à chacun de s'exprimer et cela incite les usagers à venir.</li> </ul>
Actions de sensibilisation avec des informations données par les résidents aux résidents	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Permet de donner de la crédibilité au dispositif.</li> </ul>

Difficultés, limites, freins

REPRÉSENTATIVITÉ

Quels sont les freins, les limites à la mise en place de la représentativité ?



Raccourcissement des délais	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Aujourd'hui, nous avons encore des demandeurs d'asile qui sont là longtemps. Si les <b>délais se raccourcissent</b>, nous allons devoir faire des élections tout le temps.</li> </ul>
Augmentation du nombre d'origines géographiques / vécu des personnes	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ L'augmentation du <b>nombre de nationalités</b> / d'origine géographiques. Ce qui n'était pas le cas auparavant.</li> <li>⊙ C'est complexe de trouver une personne qui représente autant d'origines géographiques différentes et qui ne fera pas de différence quand il faudra faire remonter des informations ou communiquer les décisions.</li> <li>⊙ C'est complexe de trouver des <b>usagers qui représentent le groupe</b> et qui vont transmettre les informations pour tout le monde.</li> <li>⊙ Il faut prendre en compte le <b>passif des personnes</b> : certains ont été élus ou ont joué un rôle social spécifique dans leur pays ce qui les amène à craindre d'être au CVS et des implications que cela peut avoir.</li> </ul>
Configuration des locaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ <b>L'éclatement géographique</b> sur plusieurs villes ne facilite pas la représentativité.</li> <li>⊙ Sont concernés en priorité les personnes hébergées en collectif, peu les familles.</li> <li>⊙ C'est complexe de trouver une personne qui représente aussi bien les familles que les personnes isolées.</li> </ul>
Spécificité du public accueilli	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ <b>Voter pour quelqu'un que l'on ne connaît pas, ce n'est pas facile !</b></li> <li>⊙ On explique que l'on doit avoir un représentant mais personne ne se présente. Que fait-on ?</li> <li>⊙ C'est complexe de mettre en place une élection avec des personnes qui n'ont pas la <b>maîtrise du français</b>.</li> <li>⊙ Comment faire participer une dame isolée avec 5 enfants et qui ne peut tout gérer ? On n'a pas trouvé de solution sur ce point (ex : crèche, cantine : priorité pour les gens qui travaillent, aspect financier).</li> </ul>
Fonction d'élu	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ La représentation de la <b>fonction de président n'est pas toujours bien appréhendée</b> (l'utilisateur pense avoir les pleins pouvoirs).</li> <li>⊙ Les <b>élus n'informent pas forcément les minorités</b>.</li> <li>⊙ Les usagers qui participent sont souvent ceux qui sont là depuis longtemps. Ils font office de chef de concierge et sont un peu des « élus » de fait.</li> </ul>



Quelles nouvelles formes de participation pourraient être développées, quels nouveaux supports pourraient être créés ?



<p><b>Spectacle « caricature de vie »</b> Se présenter sur scène et faire une scène sur la vie dans un CADA pour permettre de remonter des sujets.</p>	<p><b>Vidéo</b> sur l'accueil et le fonctionnement (avec des images) et plusieurs langues (récit par les résidents).</p>	<p>Intégrer les usagers dans la démarche <b>d'évaluation interne</b>.</p>
<p>Les usagers ont été rencontrés au cours de <b>l'évaluation externe</b>.</p>	<p>Orienter la participation sur la <b>culture</b>. On demande à chacun de présenter une femme connue de son pays (pour la journée des femmes). Permet de libérer la parole des usagers.</p>	<p><b>Tutoriels vidéo</b> pour expliquer l'administration, les impôts, la citoyenneté... et la participation.</p>
<p>Se réunir dans un <b>autre endroit</b> (par exemple une bibliothèque).</p>	<p><b>Supports visuels</b> Mettre en image des documents (livret d'accueil, règlement...) ou pour expliquer la participation...la forme écrite n'est pas adaptée à tous les usagers</p>	<p><b>Boitiers</b> que l'on trouve dans les magasins pour voter (3 boutons).</p>

Note méthodologique

Les réponses aux questions 10 (redondante avec la question 11) et 15 (redondante avec la question 13) n'ont pas été exploitées.

## Annexe 10 - Exemples de dispositifs de participation (hors CVS)

Au cours des entretiens, les professionnels m'ont transmis quelques informations concernant les dispositifs de participation (hors CVS) qu'ils avaient mis en place. J'ai repris ci-dessous les principaux éléments.

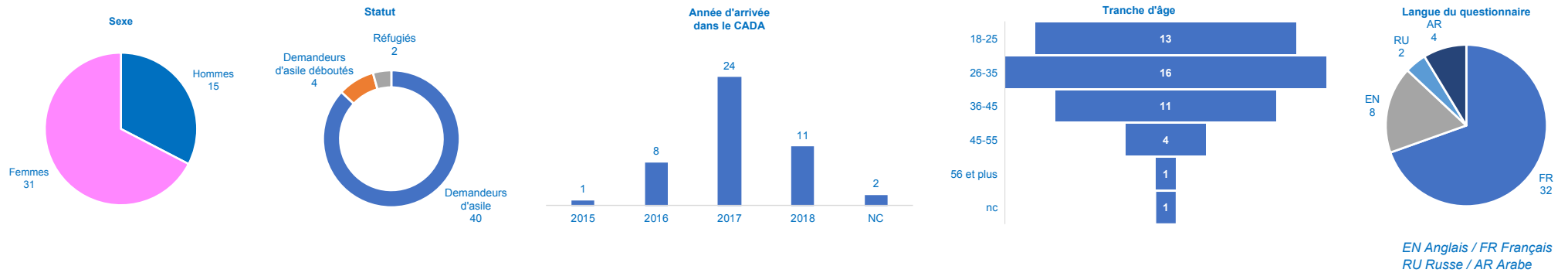


Groupe d'expression (1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Tous les mois</li> <li>⊙ Représentants des usagers élus</li> <li>⊙ Un groupe par site</li> <li>⊙ Objectif : préparer le CVS trimestriel</li> </ul>
Groupe d'expression (2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Par petits groupes (un par site, un par étage), chacun est libre d'aller dans le groupe de son choix</li> <li>⊙ Les salariés font le lien entre les groupes</li> <li>⊙ Objectifs : tous les sujets sont abordés, pour mobiliser les usagers, on associe également les usagers à la préparation d'un événement (par exemple un carnaval) afin qu'ils puissent s'inscrire sur le territoire</li> </ul>
Groupe d'expression (3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ 3 groupes, un par site</li> <li>⊙ Une fois tous les deux mois</li> </ul>
Groupe d'expression (4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Tous les usagers sont réunis</li> <li>⊙ Récemment, nouvelle formule : réunion par petit groupe en fonction des langues parlées par les usagers pour établir un ordre du jour avant la réunion collective</li> <li>⊙ Objectifs : parler de la vie quotidienne, des visites extérieures</li> </ul>
Réunion de concertation	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Tous les mois</li> <li>⊙ Tous les usagers sont invités</li> <li>⊙ Objectifs : différents thèmes sont abordés (par exemple l'organisation de la journée mondiale des réfugiés) et un temps est prévu sur la vie de l'établissement</li> </ul>
Réunion des résidents	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Objectifs : communiquer de l'information, faire remonter les problèmes, répondre aux questions diverses</li> </ul>
Réunion d'expression	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Ordre du jour</li> <li>⊙ Tous les usagers peuvent participer</li> <li>⊙ Objectifs : repositionner le cadre, les thématiques abordées sur proposition des usagers</li> </ul>
Réunion trimestrielle des résidents	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Date choisie par les usagers</li> <li>⊙ Tous les usagers peuvent participer</li> <li>⊙ Ordre du jour</li> <li>⊙ Objectifs : informations sur l'organisation, le fonctionnement, les nouveautés législatives</li> <li>⊙ Temps convivial à la fin</li> </ul>
Réunion collective trimestrielle	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Tous les usagers ont l'obligation d'être présent</li> <li>⊙ Objectifs : faire un point sur le CVS (appel à candidatures, missions...) mais c'est une autre façon de faire passer les messages. C'est une réunion d'information et non de prise de décision.</li> </ul>
Café des résidents	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Tous les mercredis de 14h à 16h</li> <li>⊙ Animé par deux travailleurs sociaux</li> <li>⊙ Rédaction d'un ordre du jour et d'un compte rendu</li> <li>⊙ Tous les usagers sont invités</li> <li>⊙ Objectif : permettre aux usagers de se rencontrer et de discuter librement</li> </ul>



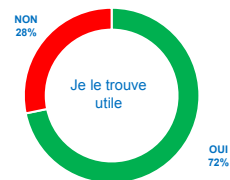
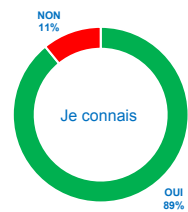
## Annexe 11 - Résultats des questionnaires complétés par les usagers des CADA

### 1- La répartition des 46 usagers ayant répondu au questionnaire...

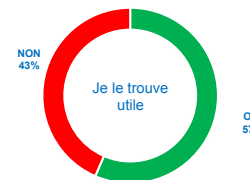
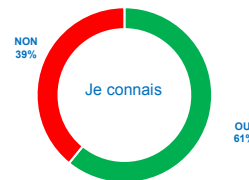


### 2- La vision des usagers concernant...

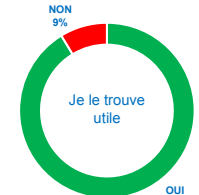
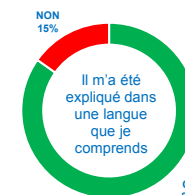
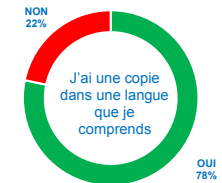
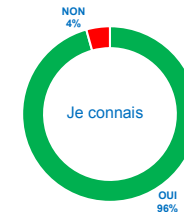
...le livret d'accueil



...la charte des droits et des libertés de la personne

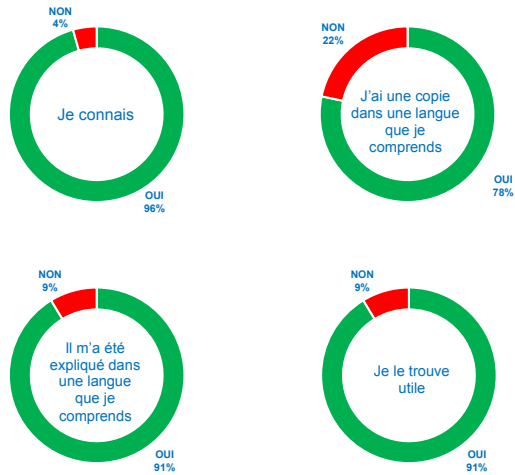


...le règlement de fonctionnement

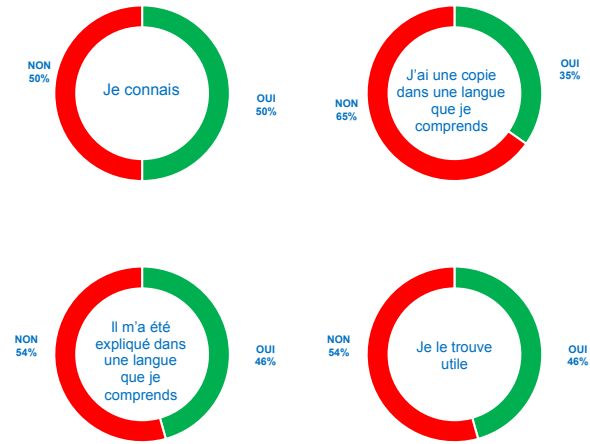


*(Ces trois documents sont définis à l'article L. 311-4 du CASF)*

...le contrat de séjour  
(article L. 311-7 du CASF)

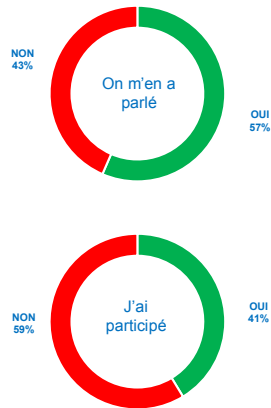


...le projet personnalisé  
(article L. 311-3 du CASF)

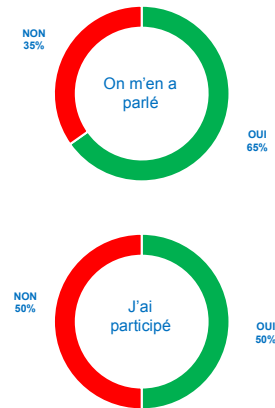


3- La vision des usagers concernant les dispositifs de participation et d'expression (article L. 311-6 du CASF)...

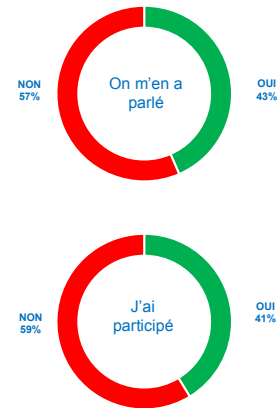
...le CVS



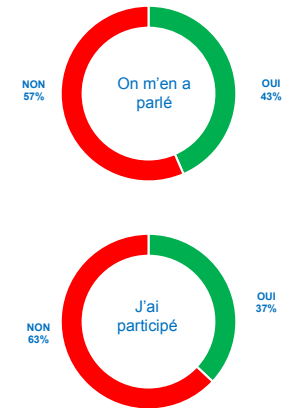
...le groupe d'expression



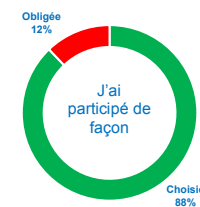
...le groupe de projet



...l'enquête de satisfaction

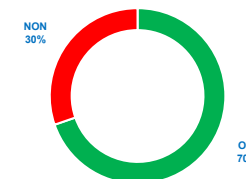


4- Les usagers ayant déclaré participer à au moins un dispositif de participation, estiment également.



\*Les usagers ayant déclaré ne pas avoir pu parler librement n'ont pas donné de justification.

5- D'une façon générale, les usagers estiment participer à la vie et au fonctionnement du CADA...



6- Analyse des réponses textuelles

La question 2 concernait les outils de la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 et comportait une question ouverte :

« Vous pouvez écrire ce qui est important pour vous »

➤ 18 usagers ont répondu

- (9) être accompagné dans le cadre de la demande d'asile
- (7) avoir un règlement de fonctionnement qui permet de savoir ce que l'on peut / ne pas faire
- (2) être suivi pour les problèmes psychologiques par les travailleurs sociaux
- (2) être hébergé, avoir un toit constitue une chance
- (1) être protégé, avoir de l'information, avoir les numéros d'urgence, parler aux travailleurs sociaux, avoir un suivi scolaire, possibilité de reprise d'études, dispositif non adapté



\*Les commentaires des usagers ont été retranscrits et codifiés par thème abordé. Le chiffre entre ( ) correspond au nombre d'occurrences du thème cité par les usagers.

La question 3 concernait les dispositifs de participation et comportait deux questions ouvertes :

**« Je participe à la vie et au fonctionnement du CADA... »**

➤ 24 usagers ont répondu

- (9)\* participer aux activités, respecter les règles
- (6) assister aux réunions
- (6) réaliser le ménage
- (3) échanger librement avec le personnel
- (2) suivre des cours FLE
- (1) participer aux projets, animations, fêtes,
- (1) respecter les voisins

**« Je ne participe pas à la vie et au fonctionnement du CADA... »**

➤ 7 usagers ont répondu

- (3) manque d'informations, (2) de temps, (1) d'envie
- (1) s'occuper des enfants
- (1) barrière de la langue
- (1) activités interdites



---

\*Les commentaires des usagers ont été retranscrits et codifiés par thème abordé. Le chiffre entre ( ) correspond au nombre d'occurrences du thème cité par les usagers.

La fin du questionnaire comportait deux questions ouvertes :

**« Ce que j'aime au CADA... »**

➤ 28 usagers ont répondu

- (17)\* le personnel : bienveillant, à l'écoute, disponible, avec qui l'on peut parler librement et qui nous considèrent
- (7) les activités proposées
- (7) l'hébergement calme, paisible, avec un jardin, du matériel, sécurisé, bien localisé
- (2) le système français qui nous protège
- (1) les associations vers qui l'on peut aller (pour la nourriture et les vêtements)
- (1) pouvoir être en famille



**« Ce que je n'aime pas au CADA... »**

➤ 21 usagers ont répondu

- (6) les problèmes de voisinage
- (4) les incivilités
- (3) la promiscuité, faire le ménage, la présence de parasites (cafards), le trafic de cigarettes
- (2) l'isolement, pas de titre de travail, l'environnement, pas d'accès internet
- (1) les problèmes de compréhension liés à l'absence de traduction des documents et à la barrière de la langue
- (1) la gestion de l'attente
- (1) la propreté, le commérage
- (1) les problèmes de drogue, de violence



\*Les commentaires des usagers ont été retranscrits et codifiés par thème abordé. Le chiffre entre ( ) correspond au nombre d'occurrences du thème cité par les usagers.

### Annexe 12 - Liste des entretiens réalisés (hors CADA)

Afin de garantir l'anonymat des professionnels des CADA ayant répondu aux enquêtes, je ne mentionne que les personnes rencontrées / contactées pour recueillir des données globales ou orienter mes travaux.

Date de l'entretien	Durée	Lieu	Personne rencontrée
12 mars 2018	2 heures	Locaux de l'association AIR à Lille	C. AUBOURG, Présidente de l'association AIR P. DENELE, Directeur
16 mars 2018	15 minutes	Par téléphone	S. DELOISON, Chargée de mission Migrant, logement, hébergement, insertion, DDCCS de l'Oise
30 mars 2018	15 minutes	Par téléphone	J. ROBECOURT, Chef du service Asile et Inclusion Sociale, DDCCS de l'Aisne
10 avril 2018	1 heure 30	Locaux de la DDCCS du Nord à Lille	A. HARIZI, Chargé de mission, Mission urgence sociale hébergement et insertion S. PINOCHEAU, Assistante sociale, référente sur la mise en œuvre et le suivi de la loi n° 2002-2
11 avril 2018	15 minutes	Par téléphone	A. MEUR, Responsable unité protection des personnes et accès aux droits, DDCCS du Pas-de-Calais
13 avril 2018	15 minutes	Par téléphone	J. TARAHOUE, Assistance « Plan migrants », DDCCS de la Somme
25 mai 2018	1 heure	Locaux de la FAS à Lille	Membres du CCRPA du Nord Mme MORREEUW, FAS du Nord

Les entretiens téléphoniques avec les CADA ont été réalisés aux dates suivantes : 22 mars ; 4, 17, 27, 30 avril ; 2, 4, 15, 16, 18, 25 mai 2018.



Antoine GUIGNETTE

## LA PARTICIPATION DES USAGERS DANS LES CENTRES D'ACCUEIL POUR DEMANDEURS D'ASILE

Une personne fuyant son pays car sa vie est en danger peut demander une protection dans le pays qui l'accueille. En France, les **demandeurs d'asile** ont des droits spécifiques (CESEDA) et sont pris en charge par des dispositifs dédiés. Le dispositif national des demandeurs d'asile regroupe deux types d'hébergement (CADA, HUDA). Les **CADA** constituent une catégorie d'établissement social (article L. 312-1 du CASF) tenus de mettre en place les dispositifs de **participation** (à sa propre prise en charge et à la vie et au fonctionnement de l'établissement) prévus par la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002. Les personnes hébergées sont vulnérables sur le plan de la santé psychique et physique. Dès lors, participer à la vie et au fonctionnement d'un CADA peut paraître éloigné de ses préoccupations quotidiennes. Ce mémoire aborde la problématique suivante : les dispositifs de participation et d'expression des usagers à la vie et au fonctionnement, mis en place dans les CADA, sont-ils effectifs ? La première partie est consacrée à la présentation académique du **dispositif d'accueil** français. La deuxième partie est consacrée aux dispositifs de participation (**CVS**, groupe de parole, groupe de projet, enquête), à travers l'analyse de la réglementation et d'une sélection d'études (ANESM, FAS). La dernière partie est consacrée à l'étude que j'ai menée auprès des professionnels et des usagers des CADA de la région **Hauts-de-France**. Les dispositifs ressortent effectifs au plan réglementaire mais de nombreuses difficultés subsistent et laissent à penser que l'impact sur les participants n'est pas suffisamment pris en considération.

### Mots-clés

**Demandeur d'asile, dispositif d'accueil, CADA, participation, CVS, Hauts-de-France**

---

## THE PARTICIPATION OF USERS IN RECEPTION CENTERS FOR ASYLUM-SEEKERS

A person fleeing his country because his life is in danger is entitled to seek protection in the host country. In France, **asylum-seekers** are granted specific rights (CESEDA) and are taken care of through particular programmes. The national framework for the reception of asylum-seekers has two types of housing systems (**CADA**, HUDA). The CADA is a category of social institution (Article L. 312-1 of the CASF) which must put in place participation mechanisms whereby the asylum-seekers participate in their own welfare and in the running of the housing system, in accordance with Law No 2002-2 of 2 January 2002. Sheltered persons are vulnerable from a physical and mental health point of view. Therefore, participating in everyday life and in the running of a CADA may not be their immediate priority. This thesis looks at the following issue: Are the systems of self-participation in the running of the CADA efficient? The first part will look at the French **reception scheme**, from an academic point of view. The second part will focus on at the **participation** mechanisms (**CVS**, group of expression, project group, surveys) through an analysis of regulation and a sampling of studies conducted by the ANESM and FAS. The last part considers a study that I carried out with professionals and users of CADA in the **Hauts-de-France** region. Whilst the participation mechanisms may look efficient from a regulatory point of view, many shortcomings have nonetheless been identified and thus allows the hypothesis that the impact on the beneficiaries of these schemes is not sufficiently taken into account.

### Keywords

**Asylum-seeker, reception scheme, CADA, participation, CVS, Hauts-de-France**