

Direction des Affaires Sanitaires et Sociales

***Accès aux droits des personnes en
situation d'exclusion
à Mayotte***

**Etat des lieux, diagnostic
Propositions, axes opérationnels**

Rapport final

ISM EXPERTISE
COMMUNICATION
INGENIERIE SOCIALE

David GUYOT
Sociologue

Sommaire

<i>Rappel des termes de l'étude</i>	3
<i>Avertissement</i>	6
1- L'ESPACE SOCIAL DE L'EXCLUSION : HYPOTHESES	
1.1- Dépendance sociale, dépendance économique	8
1.2- Conditions d'existence : logement	10
1.3- Des hypothèses à la méthode	14
2- L'EXCLUSION DES DISPOSITIFS DE PRESTATIONS SOCIALES	
2.1- Allocataires de la CAF	16
2.1.1- Taux de pénétration global du dispositif	17
2.1.2- Procès historique d'affiliation	19
2.1.3- Profil familial des allocataires	20
2.1.4- Profil social : nationalité, adultes, enfants	23
2.1.5- L'activité des allocataires	26
2.1.6- Le sexe des allocataires	30
2.1.7- Les ressources des allocataires	34
2.1.8- L'Allocation de Rentrée Scolaire	37
2.2- CSSM : l'assurance Maladie	39
2.2.1- Taux de pénétration global du dispositif	40
2.2.2- Nationalité des affiliés de l'assurance maladie	41
2.2.3- Le sexe des affiliés	44
2.2.4- Les enfants bénéficiaires	45
3- EXCLUS : LOGIQUES SOCIALES, PERSONNAGES SOCIAUX ET TRAJECTOIRES	
3.1- Non accès aux prestations familiales	48
Un rapport socialement situé à la chose publique	50
Les cadres sociaux de l'économie familiale : honneur et argent « propre »	50
Etat matrimonial et recours à l'argent public	51
3.2- De la notion « d'aide » à la notion de « droit »	52
3.3- Vieillesse et exclusion	54
3.4- Handicap et exclusion	58
4- PROPOSITIONS, outils institutionnels, outils opérationnels, exemples d'actions	
1 : Charte PARADS pour Mayotte	67
2 : Equipe mobile	71
3 : Agir sur les situations d'exclusion	72
4 : Agir sur les pratiques professionnelles	73
5 : Constituer un comité d'éthique	75
<i>Références documentaires</i>	82
5- ANNEXES	84

RAPPEL DES TERMES DE L'ETUDE

Contexte objectifs

Par circulaire en date du 22 février 2008, le Premier Ministre a rappelé que l'hébergement et l'accès au logement constituent un « grand chantier prioritaire 2008-2012 », devant se traduire par la mise en œuvre de six chantiers prioritaires au titre desquels figurent notamment le renforcement de la lutte contre l'habitat indigne, l'offre de solutions dignes d'hébergement et la prévention de l'errance. Dans cette perspective, il a été demandé que soit établi un diagnostic départemental partagé des besoins et un état des lieux du dispositif d'hébergement, démarche préalable à la mise en cohérence prochaine des schémas d'accueil, d'hébergement et d'insertion (SAHI) et des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

La collectivité de Mayotte, compte tenu de son statut particulier, ne bénéficie pas encore de toutes les dispositions qui ont pu être prises dans le domaine du logement et de l'hébergement. Cependant, compte tenu des problématiques qui peuvent être rencontrées dans un contexte d'émergence des politiques publiques et de mutation du cadre législatif et réglementaire, il apparaît nécessaire de pouvoir anticiper la prise en compte des situations de précarité afin d'identifier les réponses adaptées à la diversité des situations dans une approche globale des thématiques identifiées localement.

Cette connaissance suppose un travail de diagnostic et d'évaluation des besoins, qui s'inscrira, par ailleurs, dans une démarche plus globale, récemment initiée, de projet de santé de territoire, appréhendant la santé comme un concept positif mettant en valeur les ressources sociales et individuelles ainsi que les capacités physiques, dépassant ainsi les modes de vie pour viser le bien-être.

Le diagnostic portera sur les populations concernées par la mise en place d'une politique de l'hébergement et du logement.

Préalablement, il sera nécessaire de poser la question, rapportée au contexte du territoire, de la définition du logement indigne ou de la notion de sans abri, notions qui peuvent sans doute s'apprécier à partir d'indicateurs spécifiques compte tenu des modes de sociabilité locaux et des pratiques solidaires qui continuent à s'exercer au sein de la société mahoraise.

Il s'agira ensuite d'analyser le plus finement possible tant les besoins que les réponses actuelles (encadrées et « non encadrées ») d'un point de vue quantitatif et qualitatif.

L'objectif de cette démarche est de jeter les bases d'une planification informée et adaptée pour la mise en place à Mayotte d'une politique du logement et de l'hébergement susceptible de répondre à cet enjeu de société majeur que représente l'accès à un domicile.

Principaux constats à l'origine de la démarche

A°) Eléments de contexte.

1 – Démographie et contexte socio-économique :

Au dernier recensement INSEE (2007), la population de Mayotte était estimée à 186 452 habitants.

Il s'agit d'une population jeune, 56 % ayant moins de 20 ans. La population étrangère représente le 1/3 de la population et provient essentiellement des Comores.

La population se concentre essentiellement sur le littoral Nord/Est (54 %) et de plus en plus, dans les habitats très denses des villes. A la fois musulmane et africaine, la population mahoraise est profondément marquée par l'Islam (95 % de la population est musulmane) et par les croyances ancestrales austronésienne et bantou. La société s'organise sur un mode traditionnel.

Cette société traditionnelle, en mutation rapide, est l'objet de changements sociaux fondamentaux : affaiblissement des structures familiales, rupture entre les modes de vie d'une génération à l'autre, urbanisation massive avec l'exode rural des Mahorais, et l'afflux urbain des immigrés en situation irrégulière.

Marqué par un taux de chômage élevé, le contexte de Mayotte se caractérise également par des prestations sociales limitées, en nombre comme en montant, un système d'indemnités de chômage en cours de développement et un SMIG horaire de 4,89 € depuis juillet 2007 ainsi que par une fragilisation de la situation de nombreux foyers, notamment du fait du faible niveau de leur ressources (1 habitant sur 5 gagne moins de 100 €/mois).

Les principaux minima sociaux en vigueur en métropole ou dans les DOM n'existent pas actuellement à Mayotte, qui n'en connaît que 3 :

- **l'allocation veuvage**, versée par la caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM) ;
- **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, d'un montant de 227,88 €, attribuée sous certaines conditions (notamment de nationalité, de revenus, et de résidence), aux personnes âgées de plus de 20 ans dont le taux d'incapacité permanente s'élève à 80 % ou plus ;
- **l'allocation spéciale pour personnes âgées (ASPA)**, versée par la CSSM aux personnes âgées de 60 ans et plus afin de leur assurer un revenu minimum (227,88 € par mois pour une personne seule).

Par ailleurs, en parallèle des prestations « Etat », il existe des prestations territoriales qui sont juridiquement fondées sur le Règlement Territorial d'Aide Sociale en vigueur : ce sont donc des prestations votées par le Conseil Général et financées sur le budget de la Collectivité Départementale de Mayotte. Ces prestations, dont les montants ont été récemment réévalués, sont les suivantes :

- l'allocation enfant handicapé (AEH), d'un montant de 100 € ;
- l'allocation tierce personne (TP/AEH, TP/AAH, TP/ASPA), d'un montant de 150 € ;
- l'allocation simple vieillesse (ASV), d'un montant de 183 € pour une personne seule, destinée à assurer un revenu minimum aux personnes âgées de 55 à 60 ans.

Chacune de ces prestations peut être considérée comme un minima social, dans la mesure où elles constituent de fait la plupart du temps le seul revenu régulier des bénéficiaires.

Par ailleurs, seules certaines prestations familiales sont actuellement servies à Mayotte : les allocations familiales (récemment dé plafonnées), l'allocation logement (réservée aux familles), l'allocation de rentrée scolaire et la prestation de restauration scolaire.

Ainsi, de nombreux dispositifs ou prestations ne sont pas encore applicables à Mayotte, à défaut de textes prévoyant leur extension. En effet, les domaines de l'action sociale et de la

protection sociale demeurent régis par le principe de spécialité législative. Si peu de prestations sont servies, aucune structure sociale ou médico-sociale n'existe à ce jour à Mayotte.

2- La Situation de l'habitat et du logement

- évolution rapide de l'habitat mahorais
- pénurie de logements sociaux
- quartiers insalubres
- accès à l'eau potable, équipement en fosses septiques
- le développement de nouveaux produits (LAS et LATS) et principales problématiques identifiées.....

B°) Les enjeux.

Depuis quelques années, les initiatives associatives, soutenues par les pouvoirs publics, ont permis d'apporter un minimum de réponse à certains besoins de la population.

Cependant, des secteurs d'intervention demeurent insuffisamment ou pas couverts alors que la proportion de personnes en situation de grande précarité ne cesse de progresser.

La multiplication des logements de fortune, le phénomène d'errance des jeunes, les difficultés d'accès aux droits ou encore l'absence de parc locatif social représentent autant d'enjeux qu'il convient de prendre en compte dans le cadre d'une évolution prochaine du statut de la collectivité de Mayotte.

En effet, initialement régie par le principe de la spécificité législative, la collectivité de Mayotte relève désormais de l'assimilation législative. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2008, les textes législatifs et réglementaires nouveaux s'appliquent de plein droit à Mayotte, conformément au principe de l'identité législative.

Cependant, six domaines d'exception ont été maintenus, pour lesquels les textes ne peuvent s'appliquer que sur mention expresse. Parmi ces matières figure le domaine de la protection et de l'action sociales ainsi que celui de l'habitation et du logement.

Ainsi, aucune des principales lois relatives à la lutte contre l'exclusion, à la politique sociale et médico-sociale, au droit au logement, ne s'applique à Mayotte, à défaut de disposition mentionnant cette application. Les ordonnances propres à Mayotte ont permis l'adaptation partielle de certaines mesures et dispositifs qui demeurent insuffisants pour répondre aux besoins de ce territoire en voie de développement.

Ainsi, dans la perspective d'un accès prochain au statut de département, il convient de relever plusieurs défis dont la principale caractéristique est l'inexistence :

- en matière d'hébergement (AHI)
- en matière de logement (PDALPD)
- en matière d'accès aux droits (information, accompagnement,...)

D'où la nécessité d'identifier la réalité des besoins afin d'anticiper la programmation de réponses adaptées aux problématiques de Mayotte

Avertissement

La présente étude s'inscrit dans le cadre d'un appel à projets « conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion ingénierie et outils de la gouvernance ».

Le contexte de cet appel à projets national est de susciter des réflexions et proposer des actions publiques innovantes autour du thème de l'accès au logement et à l'hébergement d'urgence, considéré comme un grand chantier prioritaire pour 2008-2012.

Hormis quelques structures spécialisées (centre d'accueil de jour de l'association TAMA, pour la population en sortie de prison), Mayotte ne dispose pas pour l'instant de structures vouées à l'hébergement des populations en difficulté ou en situation d'exclusion.

Le diagnostic a donc essentiellement porté sur les situations d'exclusion observables au sein de la société civile. La plus grande difficulté résidait en effet dans le fait que les différentes situations d'exclusion possèdent à Mayotte une assez faible visibilité sociale. En dehors des phénomènes d'errance des enfants mineurs, l'exclusion des personnes adultes s'exerce le plus souvent dans l'intimité des familles ou des tissus résidentiels. Ainsi, peu de « sans abri » au sens où on l'entend ailleurs ; de plus, pas de solidarité collective des « exclus », en un mot pas de culture sociale de l'exclusion qui exprimerait un sentiment collectif d'appartenance à un groupe. La misère sociale en revanche est très présente, mais elle ne se donne que très peu à voir, d'autant que dans certains cas des personnes en situation d'exclusion peuvent ne pas apparaître comme telles lorsqu'elles évoluent dans des circuits (logement, nourriture, etc.) « pseudo solidaires ».

Au final, les différentes investigations menées au sein de la société civile révèlent des formes d'exclusion discrètes, inscrites à l'intérieur de codes sociétaux qui leur confèrent une faible notoriété civile et politique.

En progressant pas à pas dans les différentes situations d'exclusion à Mayotte, apparaissent des personnages sociaux (chapitre 4) divers plus ou moins stigmatisés au sein de leur environnement familial et social. Mais la situation la plus massive concerne le non accès aux droits des ménages situés en bas de l'échelle sociale. Un phénomène discret du fait d'une logique d'auto exclusion basée sur des valeurs d'honneur, de fierté.

Ainsi, au fil des enquêtes, la problématique du non accès aux droits finit par apparaître comme une problématique majeure pour Mayotte, la seule question de l'hébergement d'urgence apparaissant comme un aspect secondaire et, pour l'heure, de plus faible nécessité sociale.

1- L'ESPACE SOCIAL DE L'EXCLUSION : HYPOTHESES

1- Hypothèses quant aux différents profils sociaux évoluant dans la précarité ou l'exclusion

1.1- Dépendance sociale, dépendance économique

Le diagramme suivant propose une structure hypothétique de l'espace de l'exclusion à Mayotte. Il a été élaboré à partir de critères vernaculaires observés au cours d'études antérieures et suggère ainsi une définition concrète des processus pouvant être à l'origine de l'exclusion.

Pour une meilleure lecture du diagramme (page suivante), le lecteur trouvera ci-après des précisions quant aux termes utilisés. Le fil directeur principal du diagramme (figuré par une courbe rouge) décline les différents degrés de la dépendance des personnes et invite à comprendre comment pourraient s'organiser tant les jugements communs que les situations objectives des personnes en situation d'exclusion ou de précarité.

« Cercle de l'exclusion »

Cet intitulé renvoie à un espace d'exclusion qui trouve son origine dans un processus collectif sociétal puissant, orchestré par les opinions et théories communes sur la notion de normalité sociale. On trouve à l'intérieur de ce cercle un panel de personnages sociaux différents qui ont tous en commun d'avoir la réputation d'être inscrits définitivement dans une incapacité à réintégrer le corps social. Il existe vraisemblablement une hiérarchie de stigmates : stigmates physiques ou mentaux, stigmates sociaux. Les enquêtes doivent mettre en lumière ces aspects.

A la frontière de l'exclusion définitive, les probabilités objectives de réinsertion au sein de la société civile sont étroitement dépendantes du statut vernaculaire des stigmates : handicap physique, handicap mental, handicap « social » (trajectoire de vie). Par évaluation des probabilités de réintégration du corps social il faut entendre, vis-à-vis des référents culturels locaux, l'acceptabilité sociale au sens large des motifs de l'exclusion qui se mesure notamment au travers des chances de rémission au regard des processus ordinaires d'élucidation des faits ou des statuts (délinquance, maladie, handicap, etc.) en cours dans le cercle culturellement codifié de la société civile de référence (selon par exemple le paradigme de « l'arrangement »¹, sorte de jurisprudence sociale qui permet de résoudre les affaires de mœurs et autres délits sans avoir recours aux dispositifs du droit commun.).

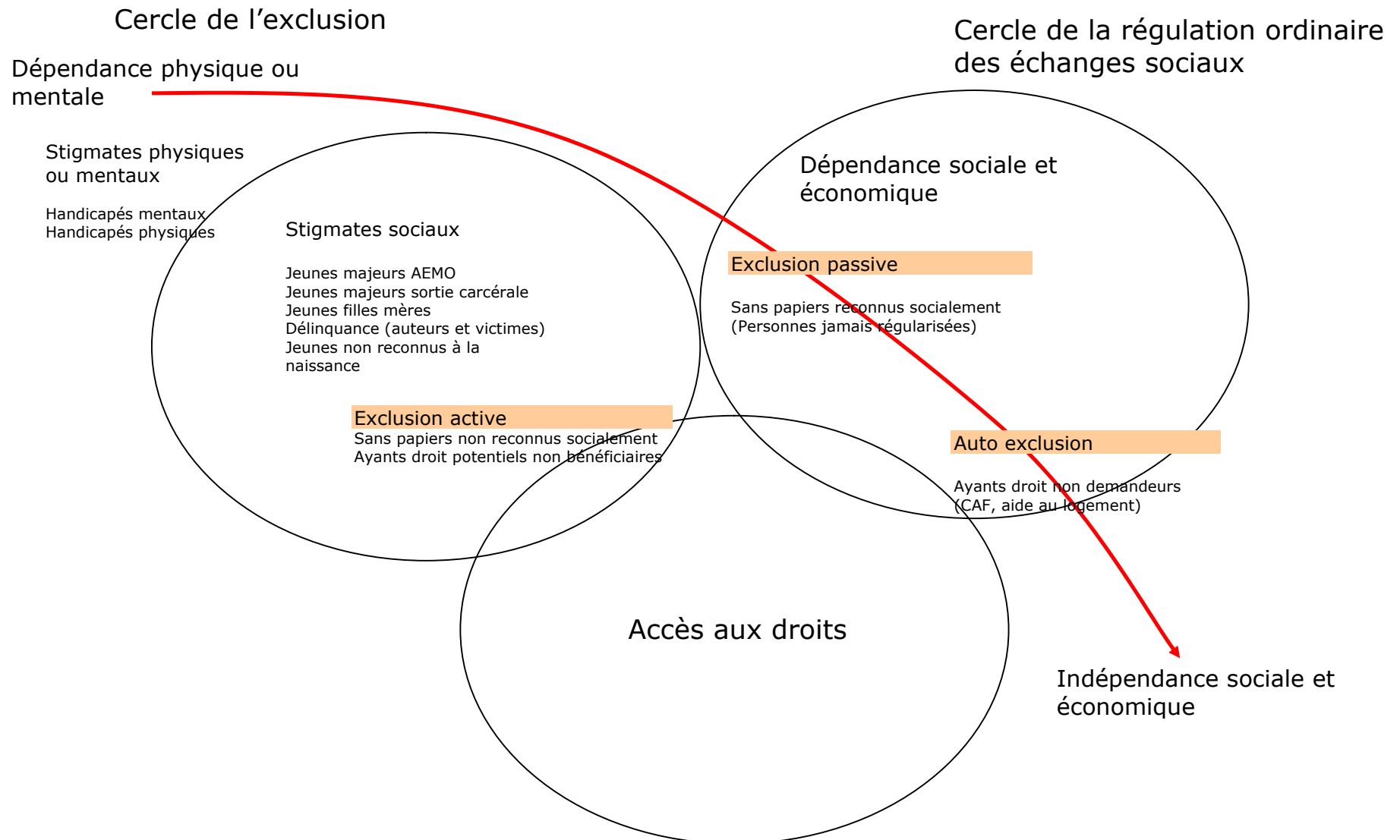
« Cercle de la régulation ordinaire des échanges sociaux (personnes disposant d'un capital social) »

Il s'agit ici de personnes soumises à des processus d'exclusion ou de précarisation au regard notamment du droit commun, mais non stigmatisées dans le cadre sociétal. Souvent en situation de totale dépendance économique (selon le type d'économie solidaire instauré), ces personnes n'accèdent pas ou peu à leurs droits du fait d'une situation globale de perte d'autonomie, physique, intellectuelle, existentielle.

Ces personnes sont prises en charge par la société civile en particulier par des membres de la famille.

¹ Rapport d'étude « L'enfance en danger à Mayotte », APREDEMA, novembre 2007, 69 p. (Cabinet ISM).

1- Structure hypothétique de l'espace social de l'exclusion à partir des critères vernaculaires graduels de l'exclusion : **profils sociaux typiques**



1.2- Conditions d'existence : logement

Une étude réalisée fin 2005 nous servira de première référence en matière de situation logement des plus démunis². Cette étude avait pour objet principal l'identification à Mayotte du ou des profils des personnes mal logées et qui sont situées tout en bas de l'échelle sociale. L'identification de ces profils devait permettre une action de relogement d'urgence en faveur des ayant droit les plus démunis.

L'étude portait ainsi sur des personnes certes mal logées, mais disposant d'un toit. Néanmoins, elle permet de comprendre comment s'organise l'espace social du logement à Mayotte, et notamment où se situe le sous espace social des personnes ayant eu accès à une aide au logement (dispositif dit « des cases SIM ») et quels sont les profils socio économiques des personnes situées tout en bas de l'échelle sociale en matière de logement.

Sur les deux diagrammes suivants, on repèrera aisément comment se distribue la qualité du logement (type d'habitat et état du bâti) en fonction du profil social des ménages (Catégorie Socio Professionnelle du chef de ménage et revenus).

Le deuxième diagramme propose un zoom sur le sous espace social des « mal logés » (critère strictement constructif : logement précaire). On note les très fortes corrélations entre variables sociales et nature du sol du logement (sol en terre, sol en dur). Mais on notera surtout que ce diagramme met en scène une population « éligible », c'est-à-dire qui remplit les conditions de droit commun pour pouvoir bénéficier d'une aide.

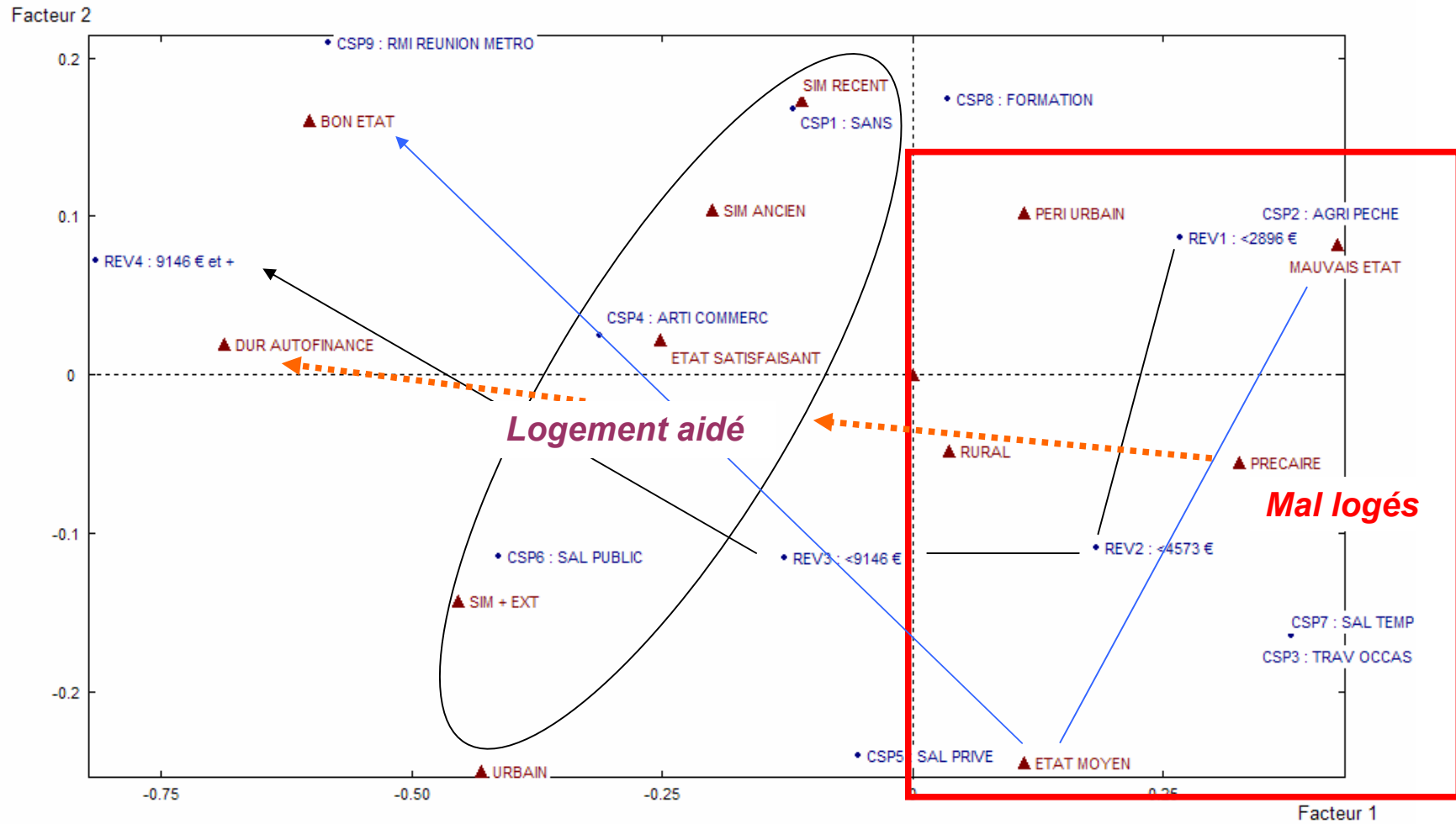
Ce diagramme donne ainsi la mesure, dans le domaine du logement social, du potentiel sans doute assez considérable de ménages ayant droit qui n'accèdent pas aux aides au logement. Un cas de figure que l'on risque d'observer pour d'autres prestations sociales.

Enfin, les sans abri ne figurent pas dans les analyses ni sur les diagrammes, du fait de la méthode d'échantillonnage qui supposait une situation de logement stable et identifiable des personnes enquêtées.

Le troisième diagramme propose une structure hypothétique (non construite à partir de données d'enquêtes) de l'espace social de l'exclusion en rapport avec la problématique du logement. Il introduit de nouvelles modalités et décline une logique des modes d'habiter où l'on retrouve facilement, au sommet de la hiérarchie sociale cette fois, certains profils identifiés au pôle le plus précaire de l'espace social général du logement.

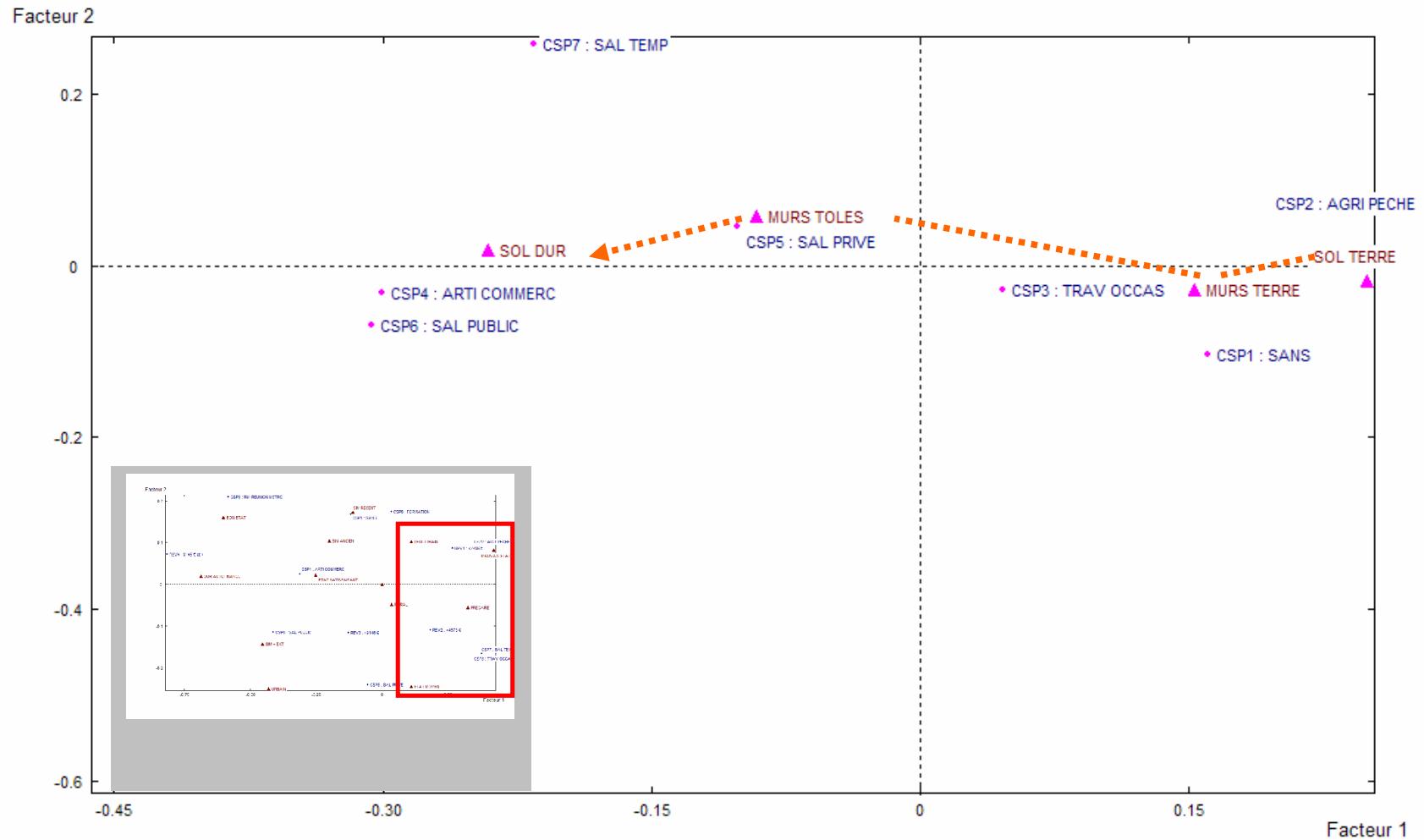
² Rapport d'étude « Mal logés 2005 », Direction de l'Équipement de Mayotte, octobre 2005, 99p. (Cabinet ISM, JVO3 Architectes & Urbanistes).

Graphe 1 : l'espace social du logement (type d'habitat, état du bâti, secteur résidence selon la CSP du chef de ménage et les revenus du ménage) Analyse des correspondances simples



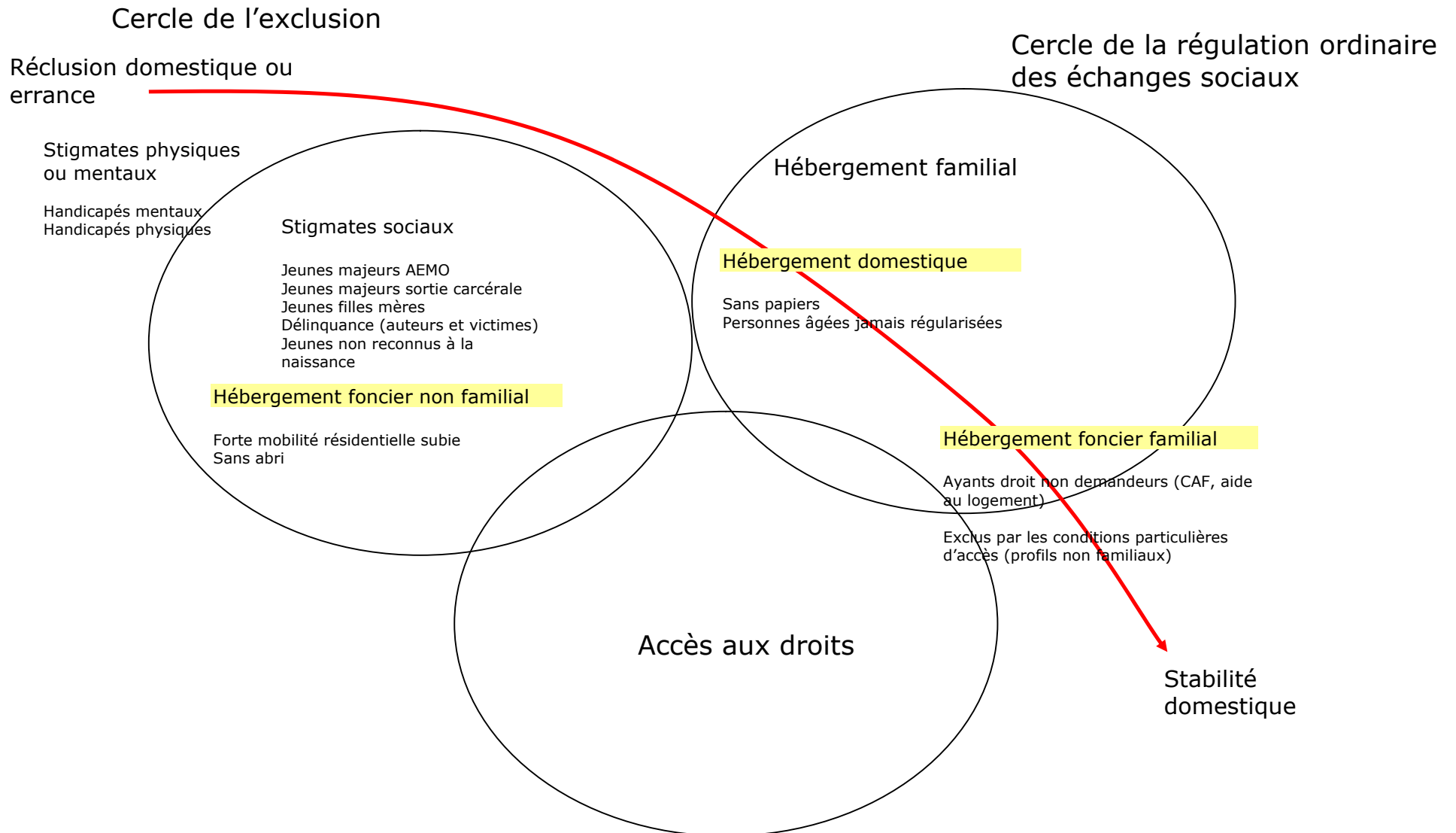
Source : rapport d'étude « Mal logés 2005 », Direction de l'Équipement de Mayotte, octobre 2005, 99p. (Cabinet ISM, JVO3 Architectes & Urbanistes)

Graphe 2 : nature constructive du sol et des murs selon la CSP du chef de ménage (Filtre : population éligible en logement précaire)
Analyse des correspondances simples



Source : rapport d'étude « Mal logés 2005 », Direction de l'Équipement de Mayotte, octobre 2005, 99p. (Cabinet ISM, JVO3 Architectes & Urbanistes)

2- Structure hypothétique de l'espace social de l'exclusion à partir des critères vernaculaires graduels de l'exclusion : **conditions de vie et logement**



1.3- Des hypothèses à la méthode

Une approche graduelle de l'exclusion

Les chapitres suivants proposent une approche graduelle de la situation d'exclusion. On progresse pas à pas depuis le simple non recours aux droits (exclusion passive, ou auto exclusion), jusqu'aux situations d'exclusion les plus aiguës (exclusion active déterminée par le contexte sociétal).

Le non recours aux prestations familiales (CAF) fournit un premier cas, assez exemplaire, pour la compréhension du non recours aux droits en général. On s'intéresse ici aux logiques sociales susceptibles de conduire à cette situation. Au-delà de l'accès aux prestations familiales, l'objectif reste en effet de comprendre d'une façon générale les motifs de non recours aux droits observés dans d'autres champs comme par exemple le logement très social pour lequel on enregistre une très faible demande des publics ayants droit considérés pourtant comme « prioritaires » par les pouvoirs publics.

On s'intéresse ensuite aux personnes en situation d'exclusion évoluant au sein de la société civile et non identifiées par des dispositifs : profils et trajectoires de personnages aux existences diverses, où le degré d'exclusion s'apprécie à partir des normes et codes sociaux. On s'aperçoit que les situations d'exclusion peuvent exister à travers des situations de vie, des pratiques et des comportements d'apparence parfois ordinaire, et qui peuvent être de faible visibilité sociale.

Accès aux droits et exclusion : une approche croisée

A l'issue de ces investigations, le croisement des deux analyses permet finalement de formuler des propositions orientées vers l'accès aux droits des personnes en situation d'exclusion, quel que soit le processus de cette exclusion. Pour les personnes stigmatisées dans le cadre sociétal, les modalités d'identification et d'accompagnement vers l'accès aux droits semblent devoir s'inscrire dans le cadre d'une démarche volontaire et active de l'ensemble des acteurs des dispositifs publics.

Dans un premier temps, on cherche à mesurer et analyser les processus sociaux de recours et non recours aux droits auprès de deux organismes « majors » de prestations sociales : l'Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte, la Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte.

2- L'EXCLUSION DES DISPOSITIFS DE PRESTATIONS SOCIALES (CAF, CSSM)

2- Profil social des personnes ayant accès aux dispositifs

2.1- Allocataires de la CAF (toutes prestations sociales : AF, ARS, AAH, ALF)

Préambule

Ce chapitre n'a pas pour ambition une analyse tout à fait exhaustive des données concernant les allocataires de l'Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte. Nous n'exploitons ici que les aspects susceptibles de nous renseigner sur les procès d'affiliation (d'un point de vue historique et sociologique), notamment en ce qu'ils sont capables de traduire des différences sociales quant aux probabilités d'accès aux droits des publics en situation de précarité ou d'exclusion.

L'idée maîtresse de l'analyse consiste donc à connaître au mieux les publics affiliés de façon à identifier de façon indirecte ceux qui ne le sont pas. La méthode est celle de l'analyse par profil du taux de pénétration de l'opérateur CAF. Au-delà de l'exercice de catégorisation, on cherche à comprendre les raisons profondes pour lesquelles certaines familles accèdent à leurs droits et d'autres pas.

Précisions méthodologiques

Pour des raisons de retard de l'INSEE Mayotte dans la production de statistiques croisées ou par thème, les références de population par type (CSP : « salariés », « travailleurs indépendants », etc.) sont celles de 2002. Le biais reste tout relatif puisque la moitié des allocataires de la CAF le sont depuis 2002. Les références de population communale globale exploitées dans ce chapitre sont les seules issues du recensement de population de 2007. Certaines analyses exploitent des estimations démographiques pour 2008. En ce cas, l'estimation 2008 est calculée simplement en fonction du taux de variation globale de la population globale de Mayotte entre 2002 et 2007 (RP INSEE 2007) : une méthode qui propose une approximation dans la mesure où l'on fait l'hypothèse que la structure de la population reste constante dans ses grandes tendances.

Remarques : l'exploitation du fichier intégral des allocataires de l'Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte présente plusieurs avantages dans l'analyse plus générale des logiques institutionnelles et sociales d'accès aux droits observées à Mayotte. D'abord l'accès aux allocations familiales n'est pas soumis à conditions de ressources. Le seul critère discriminant, en dehors des conditions générales d'accès (résidence et état civil) reste le profil familial des candidats allocataires qui doivent nécessairement être en charge d'au moins un enfant. Ce critère simple permettra d'effectuer des rapprochements aisés avec les recensements de population. Ensuite, bien que n'étant pas un critère dans l'attribution des prestations de base (AF), les ressources des personnes allocataires sont relativement bien renseignées dans le fichier (du fait de l'existence cette fois d'un plafond pour le calcul du montant de l'ARS, prestation secondaire), ce qui constitue un atout dans l'analyse des profils (1 personne sur trois est renseignée au plan des ressources).

L'établissement des Allocations Familiales de Mayotte est relativement récent. Aussi, quelques rappels historiques sont indispensables pour pouvoir interpréter de façon adéquate les données sociales issues de ses fichiers.

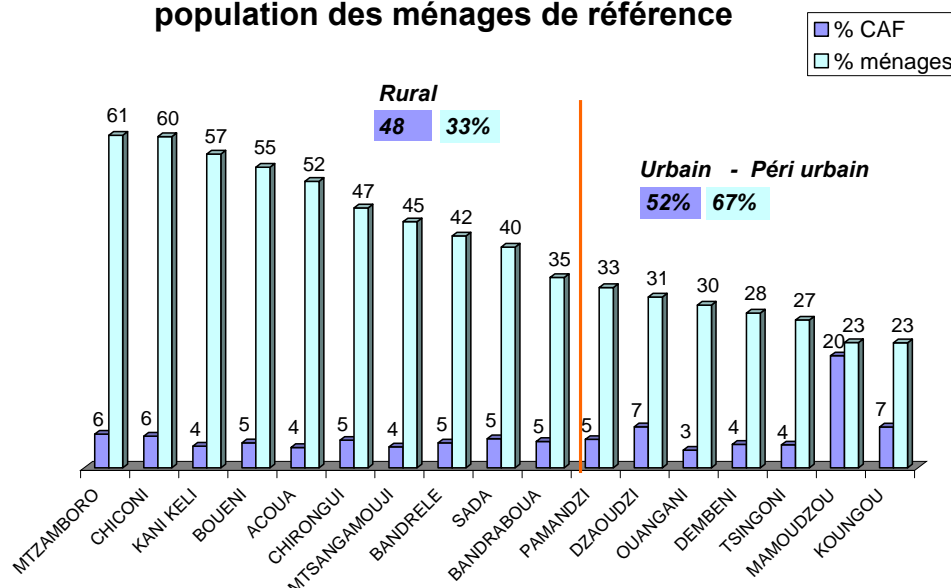
2.1.1- Accès aux prestations familiales de la CAF à Mayotte : taux de pénétration global du dispositif

D'un point de vue strictement quantitatif, c'est-à-dire sans prendre en compte le profil social des allocataires, on s'intéresse d'abord au taux de pénétration global du dispositif CAF à Mayotte au sein de la population, à l'échelle de la commune de résidence des allocataires.

Sur le diagramme suivant, les communes ont été classées par ordre décroissant de pourcentage d'allocataires par rapport à la population communale des ménages (issue du recensement de population de 2007).

Cette méthode conduit à une géographie non aléatoire des allocataires. En procédant ainsi, on s'aperçoit en effet que plus le taux de pénétration décroît et plus on se rapproche du pôle urbain et péri urbain (Ouangani, commune de secteur rural intégrée statistiquement au pôle urbain du diagramme, constitue une anomalie « apparente », cf. explications plus loin).

Accès aux prestations familiales : part d'allocataires de la CAF par commune et pourcentage par rapport à la population des ménages de référence



Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte. INSEE (R.P. 2007)

Le diagramme propose deux zones distinctes :

- **A droite** de la ligne orange, le **pôle urbain et péri urbain**. Ce pôle concentre un peu plus de la moitié des effectifs allocataires (52%). Alors qu'il ne représente pas moins de 67% de la population totale des ménages de Mayotte, il enregistre les plus faibles taux d'affiliation à la CAF : de 1 ménage sur trois à Pamandzi, à 1 ménage sur 4 dans la commune de Koungou.

- **A gauche**, le **pôle rural**. Pour une part légèrement plus faible d'allocataires (48%), le taux de pénétration de la CAF atteint cette fois des valeurs d'environ 2 ménages sur trois à Mtzamboro, Chiconi et Kani Keli. Ce pôle « rural » représente seulement 33% de la population totale des ménages.

Sans aller plus avant, on devine assez aisément l'intérêt d'établir une recherche analogue mais qui prendrait comme population de référence des ménages par commune, la seule population des ayants droit (estimation établie selon des critères d'état civil et de composition familiale). On pourrait dès lors évaluer de façon beaucoup plus précise le taux de pénétration de l'opérateur CAF, et surtout identifier par commune les potentiels d'ayants droit qui sont aujourd'hui exclus du dispositif.

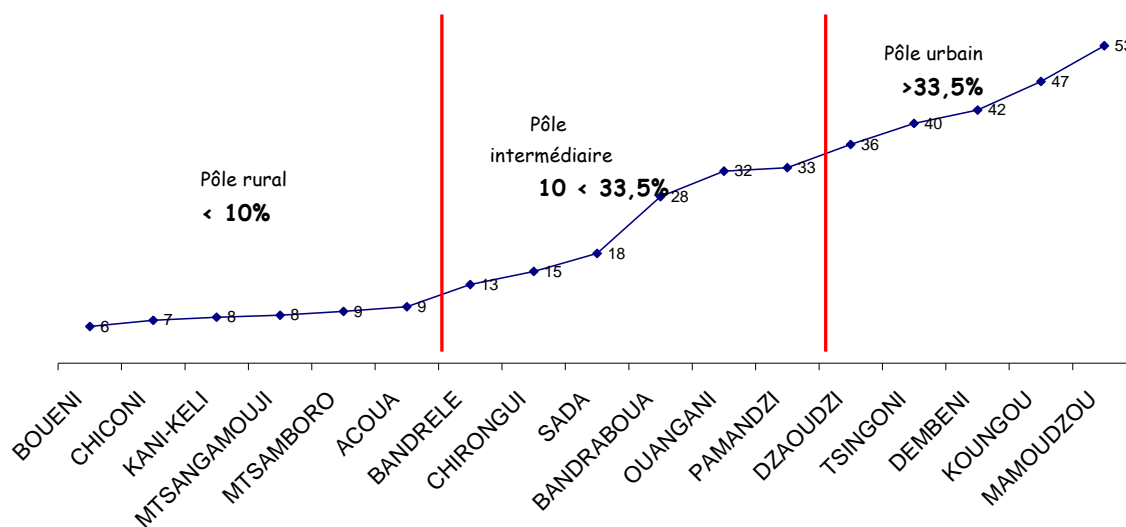
La structure démographique de Mayotte, à forte composante immigrée en particulier pour les tranches d'âge des plus de 15 ans, pèse en réalité de tout son poids dans de telles évaluations, et peut introduire des biais d'interprétation, comme ici, dans l'évaluation des politiques publiques.

Faute de disposer des données complètes du recensement de population de 2007, on peut néanmoins établir provisoirement un rapprochement de la distribution géographique du taux de pénétration de la CAF avec la distribution géographique de la population immigrée de 2002, toujours par commune.

On s'aperçoit alors de la correspondance quasiment parfaite entre les deux distributions.

Le diagramme suivant³ permet en outre de comprendre la situation apparemment atypique, sur le diagramme précédent, de la commune rurale de Ouangani au sein du pôle urbain et péri urbain.

Travailleurs immigrés 2006 : tri par commune en ordre croissant de pourcentage de population comorienne (pourcentage par rapport à la population totale)



Source : recensement INSEE 2002

Si leur poids démographique pèse dans la juste évaluation des potentiels d'ayants droit, on signalera cependant que les étrangers ne sont pas tous exclus du dispositif. Le fichier CAF recense d'ailleurs pas moins de 7.730 étrangers adultes concernés par les allocations familiales (population totale : responsables de dossiers et conjoints).

³ Rapport d'étude « Travailleurs immigrés à Mayotte 2006 », Conseil Général de Mayotte, mars 2006, 99 p. (Cabinet d'étude ISM).

2.1.2- Accès aux prestations de la CAF : procès historique et distribution des profils dans le temps

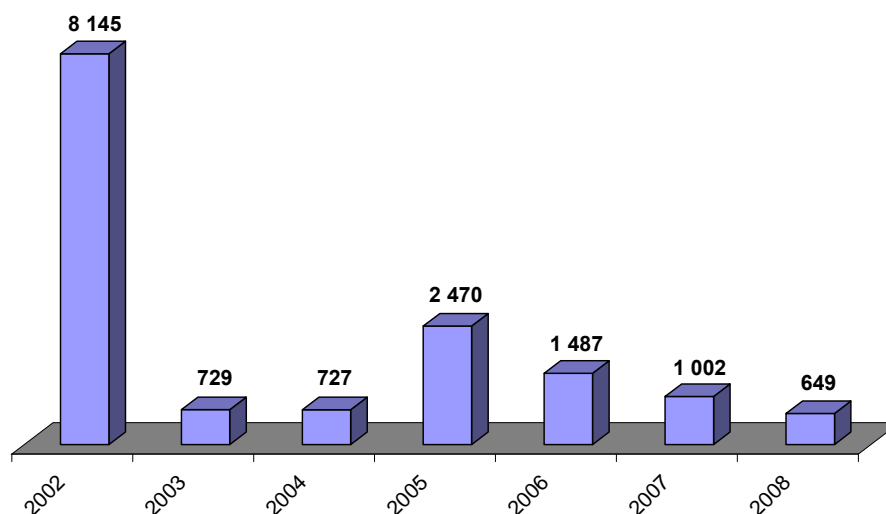
L'Établissement des Allocations Familiales de Mayotte ouvre ses portes en 2002. Jusqu'à cette date, les allocations familiales étaient gérées par la CPS (Caisse de Prévoyance et Sociale) et allouées aux seuls salariés affiliés à cette Caisse. En 2002, la CPS devient la CSSM et se recentre sur les missions ordinaires d'un organisme de sécurité sociale.

Le transfert des affiliés de la CPS vers la CAF ne s'est pas opéré de façon mécanique. Compte tenu de la division sexuelle observée sur le marché du travail « moderne », la plupart des dossiers sont masculins, et pas forcément renseignés sur l'activité de l'épouse.

Du fait de la politique dirigée vers les femmes dans l'octroi des allocations familiales « nouvelle formule », un nombre très important de dossiers CPS ne sont pas exploitables pour l'Établissement des allocations Familiales de Mayotte (de 30 à 40% de dossiers transférables seulement).

Le jeune établissement se lance alors dans une vaste campagne de recrutement et de sensibilisation des publics : communication sur les conditions d'accès, permanences administratives dans les communes de Mayotte. Grâce à ce travail, sur les 15.209 allocataires CAF en décembre 2008, un peu plus de la moitié d'entre eux (8.145) ont été inscrits dans les registres de la CAF au cours de la première année d'activité de l'établissement.

Accès aux prestations familiales : évolution du nombre d'allocataires de la CAF de 2002 à 2008 (effectifs)

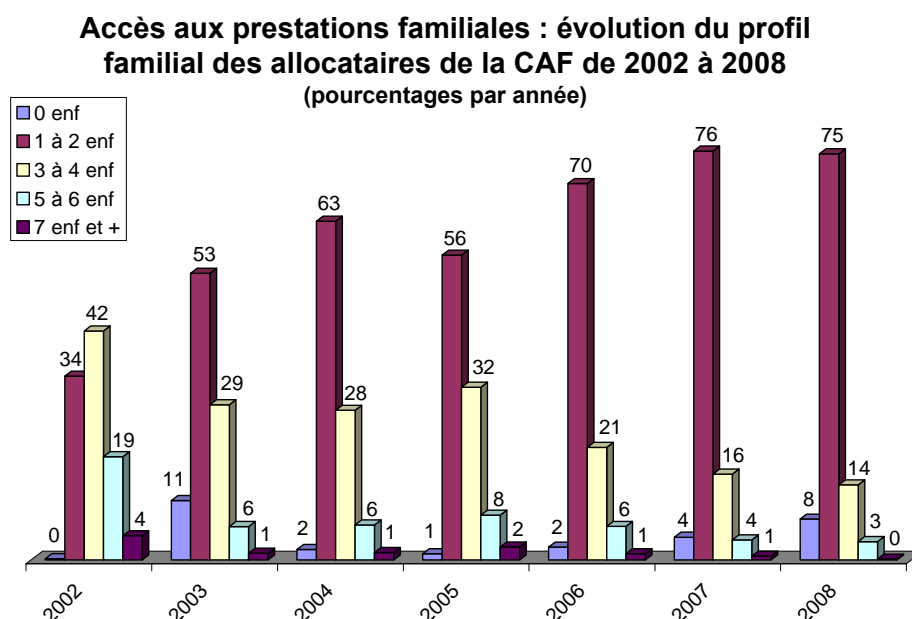


Source : Établissement des Allocations Familiales de Mayotte.

2.1.3- Profil familial des allocataires

Selon cette histoire particulière, on observe que les familles nombreuses (plus de 4 enfants à charge) sont surtout représentées la première année d'existence de la CAF. On note aussi, pour 2002, une distribution relativement homogène des tranches les plus fréquentes d'enfant à charge (1 à 2, 3 à 4, 5 à 6).

Dès la deuxième année de fonctionnement, la tranche la plus fréquente devient logiquement celle des 1 à 2 enfants, ce qui tend à traduire une démarche volontaire de personnes souhaitant accéder aux prestations familiales à la naissance du premier enfant. Alors que ce profil de néo accédant va croissant jusqu'en 2008, on note une inertie assez considérable dans le processus d'accession de personnes ayant droit selon toute évidence depuis 2002 (3 à 4 enfants à charge) et dont l'effectif relatif chaque année reste important quoique en diminution constante. S'agit-il de familles au profil social homogène moins réactives que les autres profils dans leur démarche d'affiliation ? Il n'est pas non plus exclu qu'il s'agisse, pour une part au moins, de familles expatriées revenues à Mayotte, du fait de la forte mobilité des personnes en charge d'enfants sur le territoire.

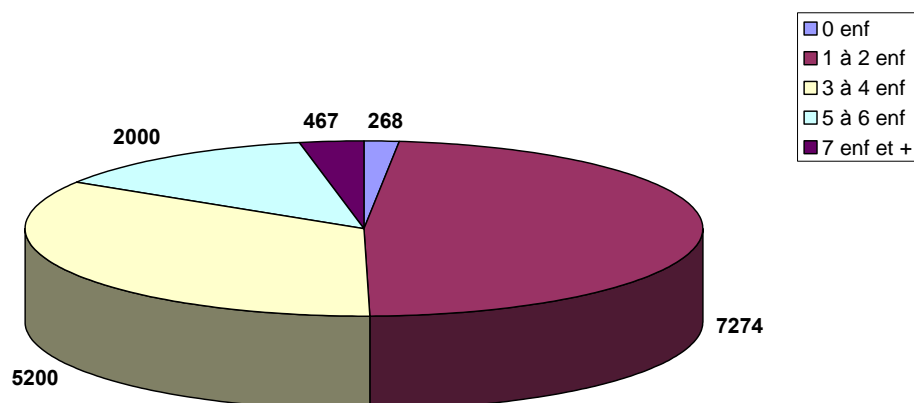


Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte.

Le diagramme des effectifs ci-dessous rend mieux compte des profils des allocataires. On observera la très forte proportion des « 1 à 2 enfants », équivalents en nombre aux tranches additionnées des « 3 à 4 » et « 5 à 6 ». Il s'agit là peut-être d'un premier indicateur du profil social des allocataires, par rapport à la population totale des ayants droit.

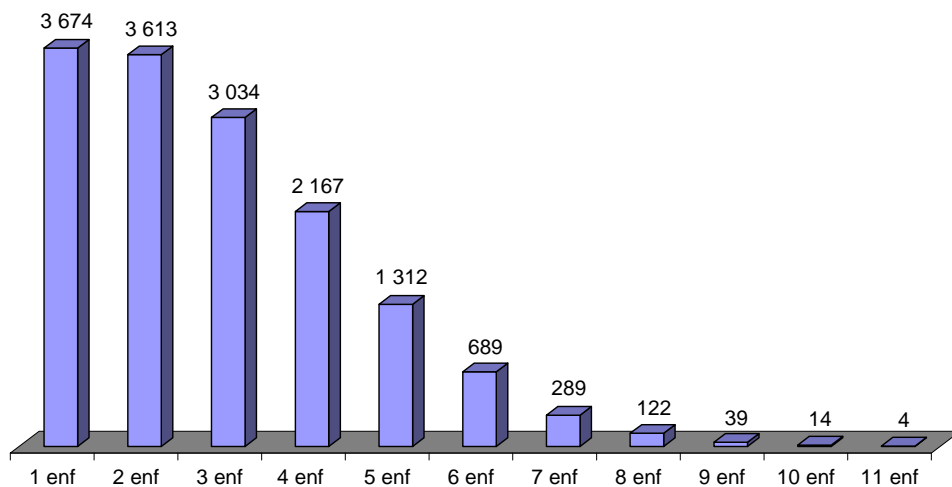
N.B. : Les 268 « 0 enfant » correspondent aux seuls profils non familiaux allocataires : bénéficiaires de l'AAH sans enfant.

Accès aux prestations familiales : profil familial des allocataires de la CAF (effectifs par tranche de nombre d'enfants à charge)



L'accès aux prestations familiales semble en effet s'effectuer de façon inversement proportionnelle au nombre d'enfants :

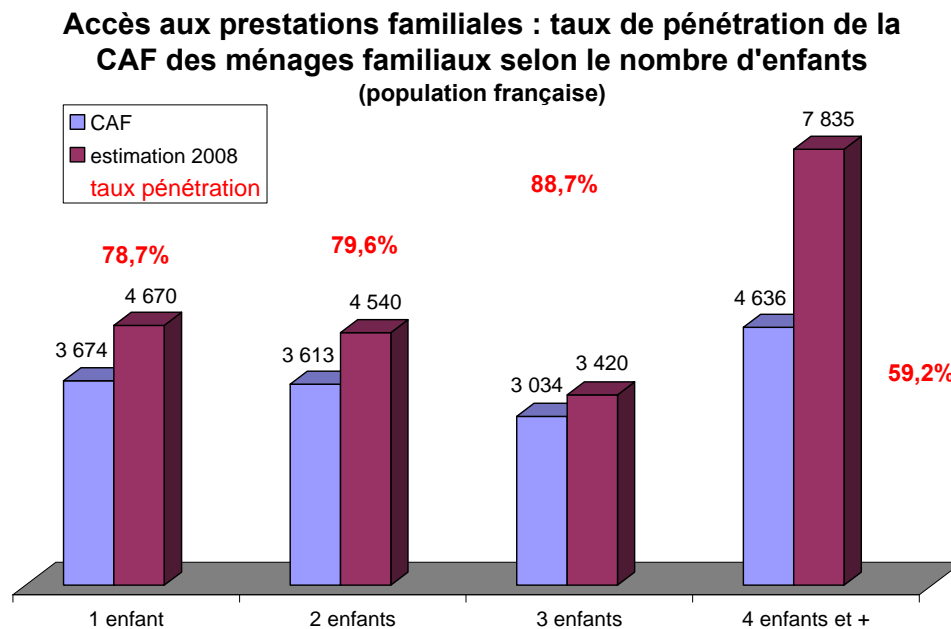
Accès aux prestations familiales : répartition des ménages familiaux allocataires selon le nombre d'enfants à charge (effectifs bruts)



Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte.

Pour savoir si ce processus est représentatif de la distribution des ménages familiaux ayants droit en fonction du nombre d'enfants à charge (population française), on compare cette fois le profil familial des allocataires avec celui des ménages familiaux de la population de référence. Selon l'estimation des effectifs pour 2008, il apparaît que les ménages avec peu d'enfants (1, 2 ou 3

enfants) sont effectivement beaucoup plus représentés que la moyenne au sein des allocataires de la CAF :



Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte. INSEE (R.P. 2002)

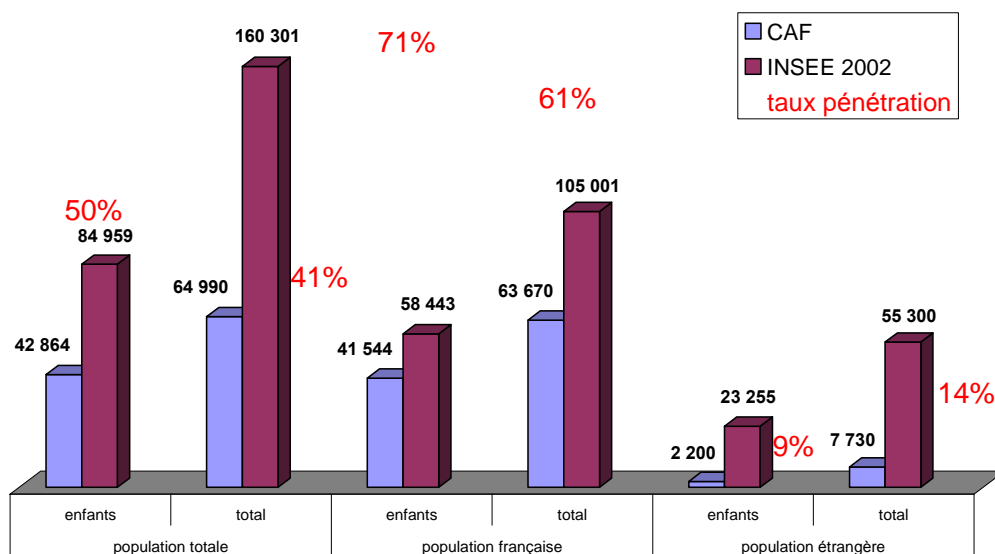
2.1.4- Le profil social des allocataires : nationalité, adultes, enfants

Sur le diagramme suivant, on note logiquement que le taux de pénétration de la CAF obtient des valeurs très supérieures au sein de la population française.

Pour revenir à la philosophie initiale des allocations familiales dont les bénéficiaires finaux sont les enfants, on a distingué les populations d'adultes et d'enfants pour lesquelles des droits aux allocations familiales sont actuellement ouverts.

La correspondance entre taux d'adultes (allocataires et conjoints) et taux d'enfants bénéficiaires suit une courbe inverse selon les communautés française et étrangère :

Accès aux prestations familiales : taux de pénétration de la CAF en fonction de la nationalité et du statut (allocataires, "population totale" et bénéficiaires, "enfants")



Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte. INSEE (R.P. 2002)

Ce résultat tient essentiellement aux combinaisons conjugales qui conduisent au recrutement de la population étrangère (fort mixité conjugale franco-comorienne avec enfants français notamment, nous le verrons plus loin). Malgré de très fortes disparités du taux de pénétration au sein des populations française et étrangère, malgré des volumes de population globale variant du simple au double, l'analyse met en évidence que les effectifs bruts d'enfants non bénéficiaires sont assez proches :

- 16.899 enfants français échappent au dispositif des allocations familiales
- 21.055 enfants étrangers échappent au dispositif des allocations familiales

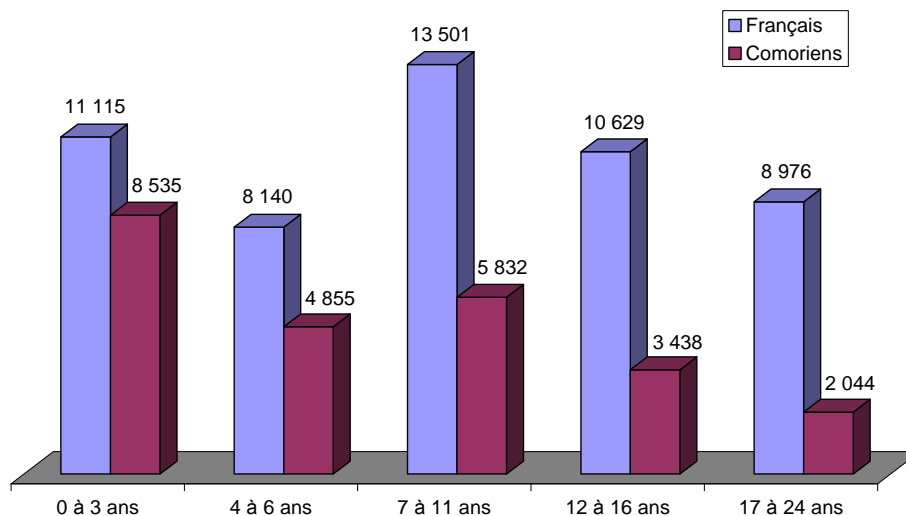
On doit aussi ce résultat étonnant à la structure particulière de la population étrangère où la part d'enfants reste faible par rapport à la population française (stratégies migratoires des adultes qui voyagent sans enfants⁴), alors que, paradoxalement, le taux de natalité reste beaucoup plus élevé chez les femmes étrangères (à plus de 90% des femmes d'origine comorienne).

De fait, la répartition par âge des enfants pour les ménages étrangers traduit assez clairement l'ensemble des stratégies : stratégies conjugales pour les femmes voyageant massivement sans

⁴ Voir rapport d'études « Travailleurs immigrés à Mayotte 2006 », op. cit.

enfant depuis 1997 (couples mixtes avec premier enfant français) ; stratégies d'état civil pour les ménages comoriens concevant un enfant sur le sol français. On observe en effet une distribution selon l'âge des enfants très distincte entre population migrante et population native :

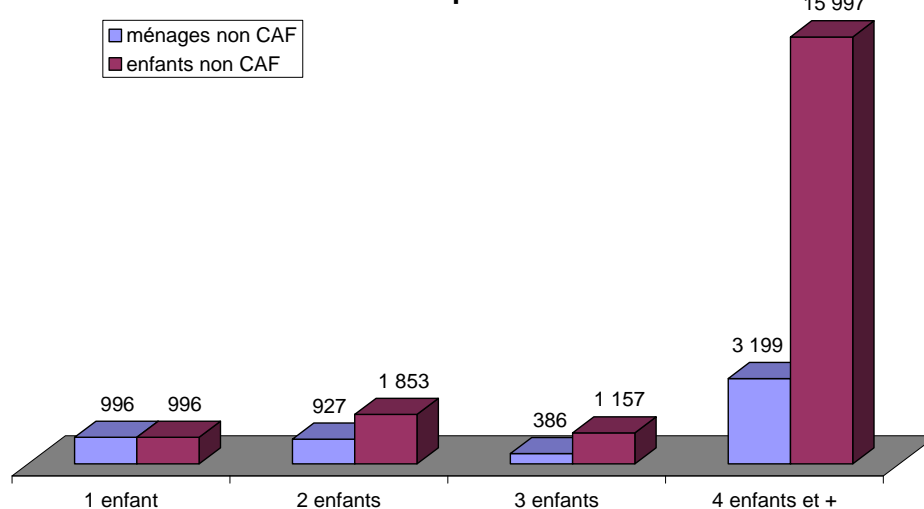
Démographie des enfants : répartition des enfants par tranche d'âge selon la nationalité



Source : recensement INSEE 2002

Ce diagramme permet de supposer que les enfants comoriens ne pouvant bénéficier du dispositif de la CAF sont surtout des enfants en bas âge ou de très jeunes enfants. Pour les enfants français qui n'accèdent pas au dispositif, c'est sans doute l'inverse, compte tenu de la forte représentation des ménages avec un seul enfant au sein des allocataires de la CAF.

Accès aux prestations familiales : profil familial des ménages français non allocataires et effectifs enfants correspondants

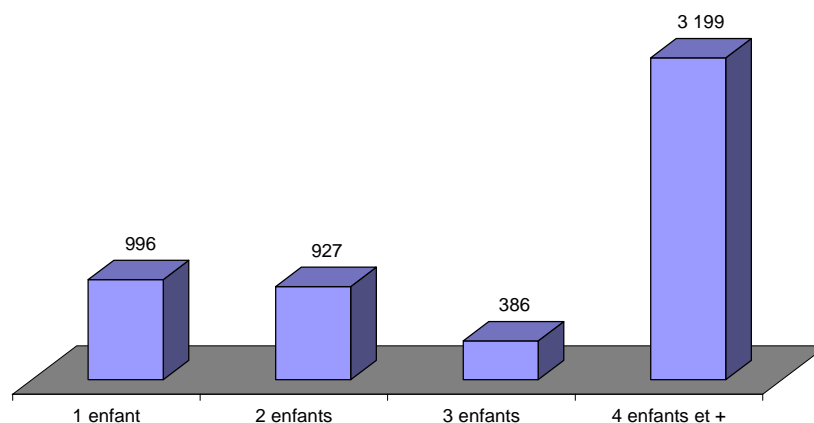


Source : recensement INSEE 2002

Si les enfants français échappant au dispositif de la CAF appartiennent a priori à toutes les tranches d'âge, avec une forte probabilité d'être en âge scolaire, le diagramme ci-dessus montre qu'ils évoluent à 80% d'entre eux au sein de familles nombreuses (4 enfants et +).

L'autre lecture du diagramme propose surtout une estimation du nombre de ménages ayants droit non allocataires :

Accès aux prestations familiales : estimation du nombre de ménages ayants droit non allocataires de la CAF selon le profil familial (effectifs bruts, estimation 2008)



5.508 ménages selon l'estimation démographique 2008.

Cette estimation prend en compte les potentiels d'ayants droit les plus établis : ménages français avec au moins un enfant. On voit que les gisements d'allocataires se situent essentiellement dans la catégorie des ménages avec 4 enfants ou plus.

L'importance démographique de cette catégorie (plus de 19.000 personnes, parents et enfants), pour laquelle les conditions d'accès aux prestations familiales étaient presque sans aucun doute réunies dès 2002, catégorie qui ne représente pas moins de 80% des enfants non bénéficiaires, nous interroge fortement sur les raisons de leur non accès aux droits.

Le phénomène relève-t-il d'un non accès à l'information ?
S'agit-il d'un processus d'auto exclusion ?

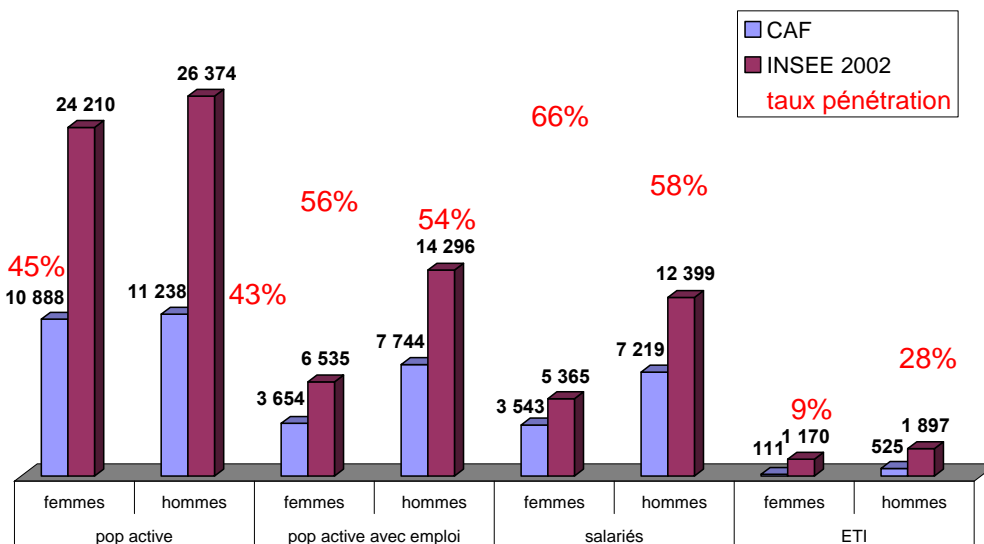
Ce constat invite en tout cas à considérer avec prudence l'idée commune selon laquelle le recours à la CAF serait le premier réflexe « économique » des familles nécessiteuses, si l'on considère en effet la faible représentation des allocataires en couple tous deux « sans activité » au sein de la population totale des allocataires.

Le chapitre 3 élucide en partie ces interrogations.

2.1.5- L'activité des allocataires

On analyse ici la représentation, au sein de la population des allocataires, des principales CSP (catégories socioprofessionnelles) par rapport aux chiffres de population totale de 2002, selon les catégories retenues par la CAF : sans activité, salarié(e), ETI (Entrepreneur, Travailleur Indépendant), Retraité(e).

Accès aux prestations familiales : taux de pénétration de la CAF en fonction de la CSP et du sexe des allocataires actifs, et actifs avec emploi (population française)



Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte. INSEE (R.P. 2002)

On note la progression assez spectaculaire du taux de pénétration de la CAF lorsque l'on passe successivement des effectifs de population active, actifs avec emplois et salariés où le taux global (tous sexes confondus) atteint 61%. Fait relativement classique dans l'appropriation des dispositifs publics à ceci près que, contrairement au dispositif d'accès aux aides au logement dans les années 1990 (relative parité sexuelle dans les salariés bénéficiaires), la CAF affirme ici son caractère féminin, inhérent à la nature des aides octroyées. Le plus faible score masculin indique a priori un taux de pénétration plus faibles chez les ménages où seul l'homme est salarié (avec sans doute une distribution de positions économiques très large).

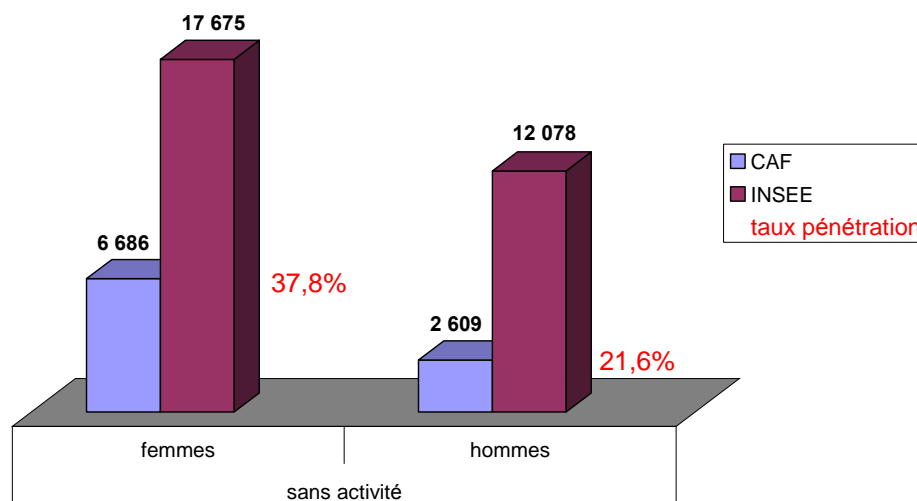
Les « E.T.I » restent très faiblement représentés. Ce statut de travailleur traduit encore assez largement à Mayotte des activités ancrées dans le mode d'activité traditionnel, pour des activités souvent situées aux frontières de l'emploi : revende de produits agricoles, petits commerçants, etc. Cette catégorie faiblement identifiée au plan fiscal se trouve ainsi souvent sous représentée dans les fichiers de données sociales. Ces métiers ou activités peu valorisants, parfois considérés comme du non travail par les personnes elles mêmes ou leur entourage, se traduisent souvent d'ailleurs lors des enquêtes par un glissement déclaratif vers les « sans activité ».

Ce phénomène sociologique serait de faible conséquence pour notre sujet s'il ne se trouvait pas à associé, dans l'esprit des personnes, aux théories spontanées sur les conditions générales d'accès aux prestations familiales. En effet, beaucoup de personnes interrogées pensent qu'il faut avoir un emploi « moderne », « salarié », un « vrai emploi » pour pouvoir être ayant droit. Ceci expliquera sans doute pour une bonne part la si faible représentation d'allocataires issus de ce

secteur peu encadré, peu fiscalisé, peu réglementé, où se recrutent pourtant parmi les plus faibles positions économiques.

Beaucoup d'allocataires salariés, peu d'allocataires sans activité. Le taux de « sans activité » reste très faible compte tenu des conditions d'accès (pas de conditions de ressources) :

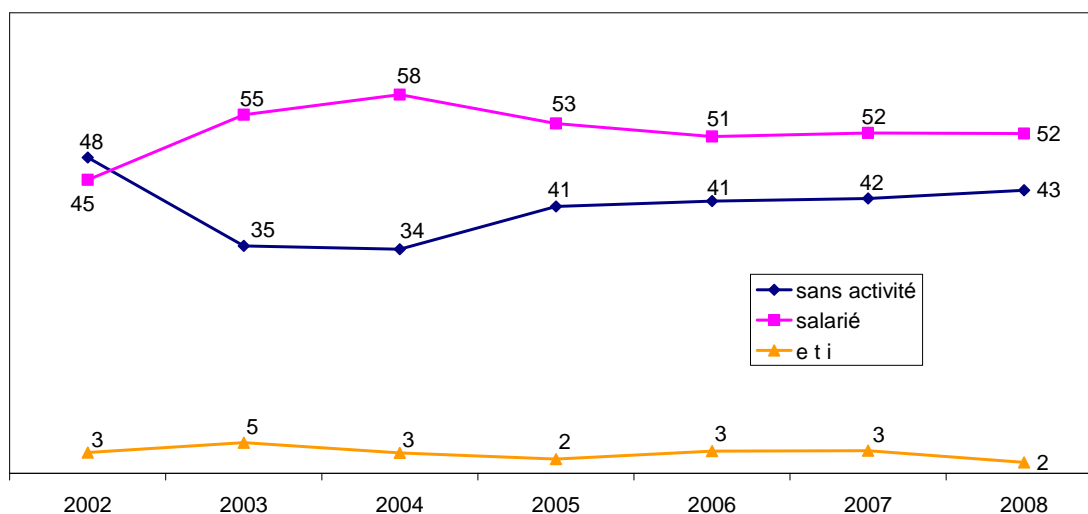
Accès aux prestations familiales : taux de pénétration de la CAF selon le sexe des allocataires sans activité (population française)



Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte. INSEE (R.P. 2002)

Depuis sa création, on constate en outre que l'Etablissement de Mayotte recrute régulièrement, dans des proportions qui varient peu dans le temps, une majorité d'allocataires salariés :

Accès aux prestations familiales : évolution du profil social des allocataires de la CAF selon les trois principales CSP (madame française, pourcentages par année)

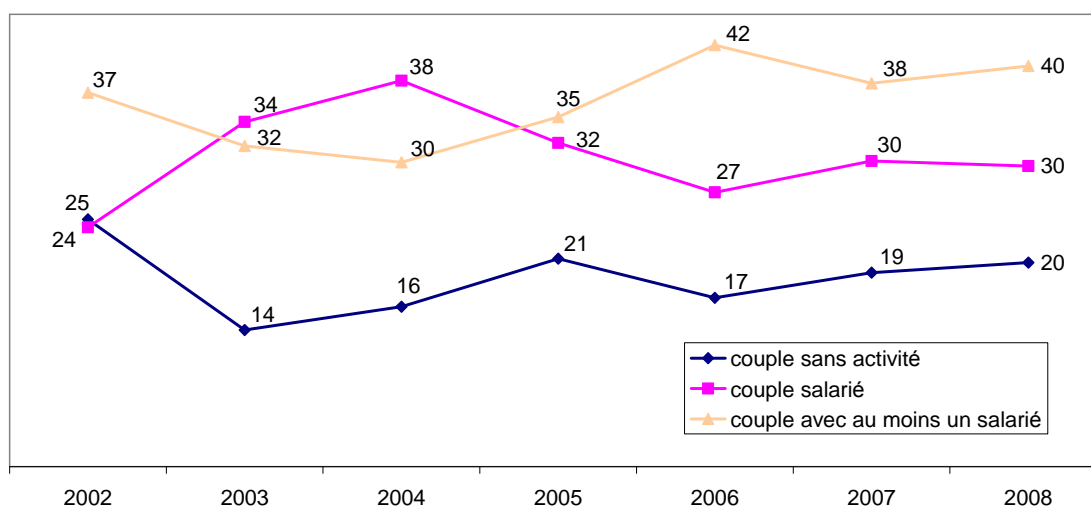


Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte.

Sur le diagramme suivant on observe assez bien « l'effet conjugal » dans l'évaluation de la position économique des allocataires. Un nombre important de personnes allocataires « sans

activité » peut se retrouver dans une configuration conjugale de type salarié. D'ailleurs, ce profil conjugal s'avère le plus fréquent depuis 2005. Alors que les profils « couple salarié » se maintiennent au deuxième rang, les couples « sans activité » restent les moins nombreux toutes années confondues, pour des valeurs oscillant entre 15 et 20% environ depuis 2003 :

Accès aux prestations familiales : évolution du profil social conjugal des allocataires de la CAF selon les deux principales CSP (madame française, pourcentages)

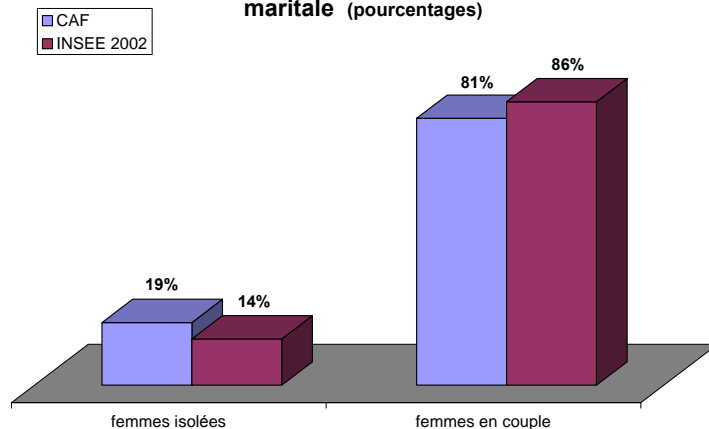


Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte.

Ces données montrent la très grande importance de la situation conjugale des allocataires dans l'appréciation de leur position économique notamment. La situation de couple traduit presque toujours en effet une forme de capital social, des possibilités de solidarité économique, un degré d'insertion sociétale que l'on n'observe plus chez les populations véritablement exclues (nous le verrons plus loin).

Qu'en est-il alors des « femmes seules » allocataires de la CAF à Mayotte ? On note d'abord qu'elles sont présentes un peu plus que la moyenne au sein des allocataires de la CAF :

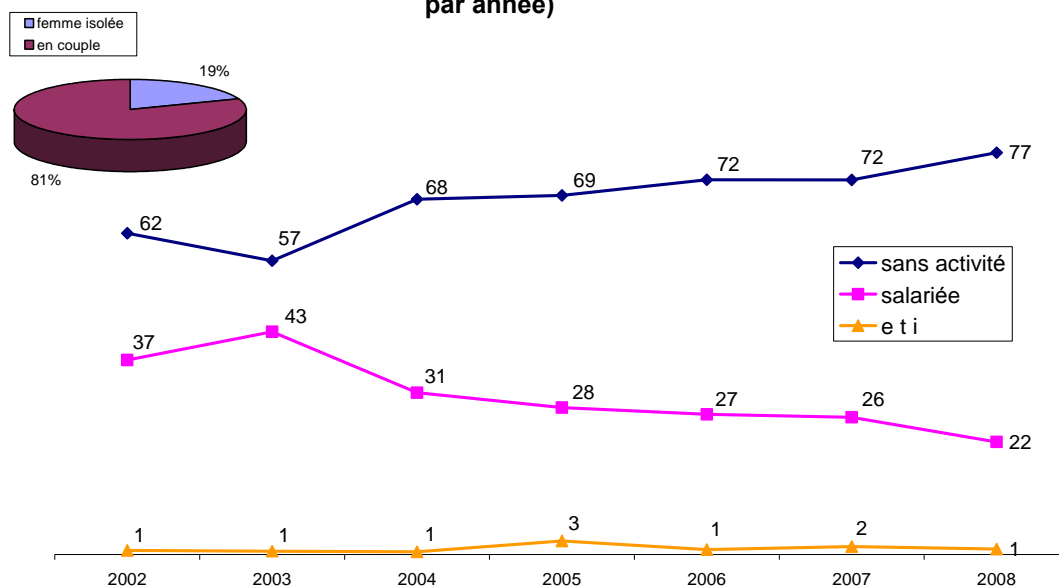
Accès aux prestations familiales : structure de la population des femmes allocataires selon la situation maritale (pourcentages)



Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte. INSEE (R.P. 2002)

L'historique de leur recrutement semble corroborer l'hypothèse générale de l'isolement social (ici conjugal) comme facteur de recours aux dispositifs de la chose publique (aides, justice, etc.). Le diagramme ci-dessous met en évidence qu'elles incarnent le seul profil d'allocataire qui se recrute de plus en plus vers le bas de l'échelle sociale au fil des années :

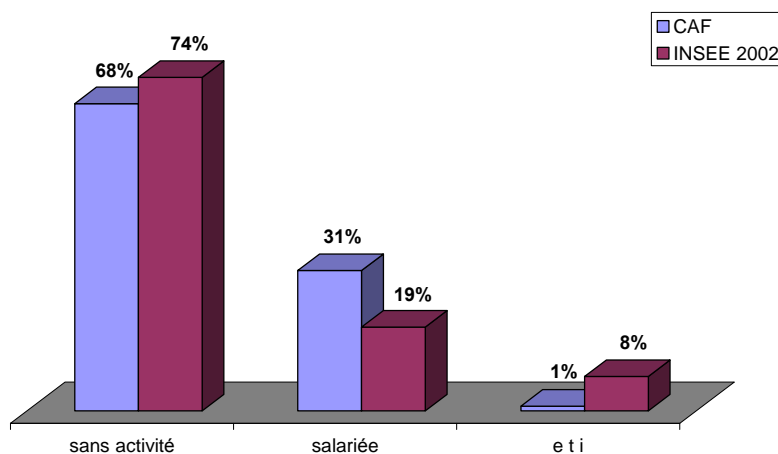
Accès aux prestations familiales : évolution du profil social des allocataires femmes isolées selon la CSP (pourcentages par année)



Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte.

On est alors tenté de dire que c'est sans doute la faiblesse de leur position économique qui les conduit à s'adresser à l'Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte. C'est en partie vrai (2 femmes sur trois sans activité), mais le profil des allocataires femmes isolées s'inscrit néanmoins dans la tendance générale des allocataires, avec une répartition par CSP qui montre encore une représentation des salariées supérieure à la moyenne :

Accès aux prestations familiales : structure de la population des femmes allocataires isolées au plan conjugal selon la CS (pourcentages)

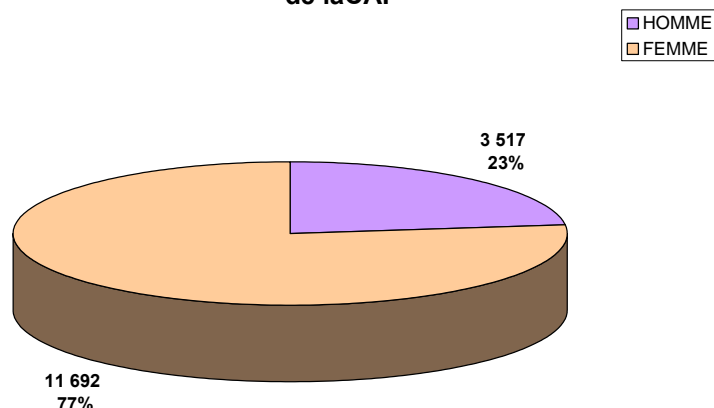


Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte. INSEE (R.P. 2002)

2.1.6- Le sexe des allocataires (personnes responsables du dossier)

En 2008, la part des femmes responsables de dossier CAF reste prépondérante. Le chiffre d'allocataires masculins peut paraître pourtant assez élevé dans le cadre d'un dispositif d'aide familiale dirigé en priorité vers les femmes.

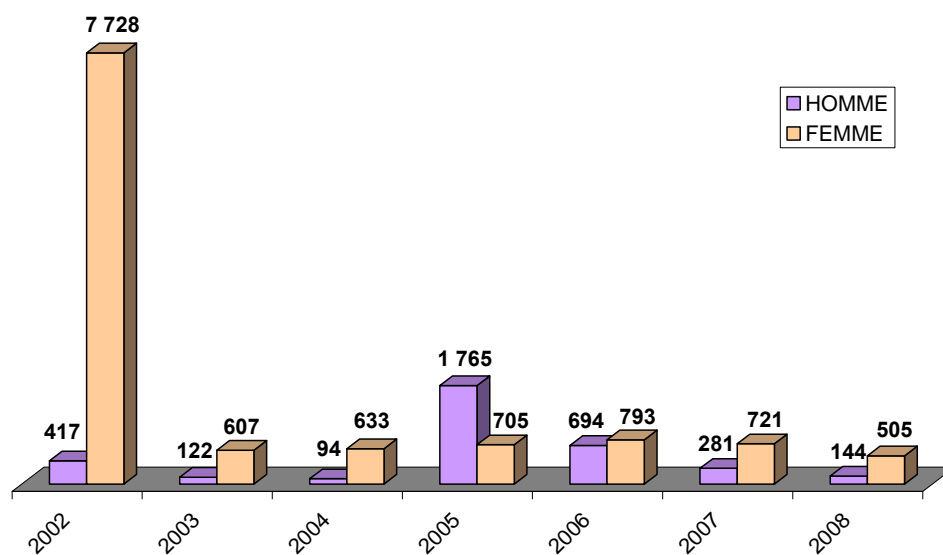
Accès aux prestations familiales : les sexe des allocataires de laCAF



Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte.

En réalité, les allocataires inauguraux de 2002 étaient surtout des femmes (à 95%). Les responsables de dossier hommes font leur apparition plus tard, mais massivement en 2005 (50% des allocataires hommes toutes années confondues) :

Accès aux prestations familiales : distribution par sexe des allocataires de la CAF de 2002 à 2008 (effectifs)



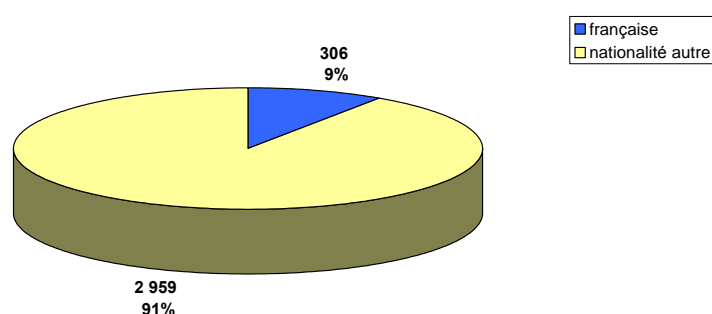
Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte.

Qui sont ces hommes allocataires ?

En 2005, une disposition ministérielle précise que dans la mesure où la mère est empêchée, les droits aux allocations familiales peuvent être accordés au père. Grâce à cette disposition, les 1.285 femmes de nationalité étrangère allocataires de la CAF qui avaient des difficultés à proroger leurs titres de séjour ont pu mobiliser le statut d'ayant droit de leur éventuel conjoint. Mais on imagine aisément que la part d'entre elles évoluant dans un ménage mixte (homme français/femme étrangère) ont ainsi fait valoir le statut d'ayant droit de leur conjoint français pour s'inscrire massivement en 2005 et bénéficier indirectement de leurs droits.

De fait, les chiffres de la CAF montrent que les hommes allocataires ont pu s'inscrire à plus de 90% dans un tel scénario :

Accès aux prestations familiales : nationalité du conjoint des allocataires hommes de la CAF



L'analyse des effectifs montre que, dans l'hypothèse où 100% des femmes de couples mixtes auraient reconduit leurs droits selon cette stratégie (994 dossiers « couples mixtes » de 2002 à 2004), 2005 recrute alors un excédent de 563 dossiers de ce type, tendance confirmée l'année suivante avec 575 dossiers. Soit 1.138 dossiers hors hypothèse de reconduction des droits en 2005-2006.

Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte.

Le pic de 2005 pourrait en fait correspondre à une stratégie qui va au-delà de la simple reconduction indirecte des droits des femmes étrangères avec enfant (voir encadré ci-dessus). Même si l'on peut supposer que la réforme concernant la durée de validité du séjour des étrangers a du fortement conditionner le phénomène.

Au final, et si l'on rapporte ces chiffres à ceux du recensement de population de 2002, il apparaît que les couples mixtes franco comoriens (homme français, femme comorienne majoritairement au sein de la catégorie « femme étrangère ») accèdent à leurs droits à un taux très élevé par rapport aux autres composantes notamment franco françaises de la population. Un score qui s'avérerait tout à fait logique du point de vue du schéma hypothétique de l'exclusion tel que nous l'avions exposé plus haut.

Ces ménages exogames sont parfois considérés comme allant à l'encontre du conformisme social, parce qu'ils placent les hommes hors du champ ordinaire de régulation des échanges sociaux notamment par leur statut continué, malgré un engagement conjugal, de « sans foncier » (du fait du caractère matrilocal du foncier domestique qui prive « naturellement » les femmes étrangères de cet avantage sexué).

Si l'on se réfère aux effectifs de cette combinatoire conjugale pour 2002 (4.365 « couples mixtes » selon notre définition, R.P. INSEE 2002), les 3.426 allocataires en 2008 donnent ainsi un taux de pénétration de 78,5% de la CAF au sein de cette composante familiale, si l'on fait

l'hypothèse raisonnable que les 903 couples mixtes sans enfant de 2002 ont eu un enfant depuis⁵ :

Nombre d'enfants dans les couples mixtes : homme français, femme comorienne	
Nombre d'enfants	Nombre de familles
0	903
1	978
2	886
3	603
4	450
5	236
6	164
7	76
8	40
9 et +	29
Total	4 365

Source : Recensement de la population de Mayotte de 2002 - Insee

Ces allocataires présentent en outre un profil social particulier qui s'inscrit grossièrement à l'intérieur d'un marché matrimonial peu valorisé en rapport avec la CSP des hommes de cette population. L'effectif important d'allocataires « salariés » en 2005 (présenté ci avant) doit être apprécié au vu du poids important des hommes salariés évoluant dans des couples mixtes, un groupe de salariés socialement situé plutôt au bas de l'échelle (qualification et niveau de salaire) :

CS de la personne de référence dans les couples mixtes : homme français, femme comorienne	
CS de la personne de référence	Nb de couples
1 Agriculteurs exploitants	163
2 Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	298
3 Cadres et professions intellectuelles sup.	31
4 Professions intermédiaires	314
5 Employés	917
6 Ouvriers	1 445
7 Retraités	149
8 Autres inactifs	791
9 Chômeurs ayant déjà travaillé	257
Total	4 365

Source : Recensement de la population de Mayotte de 2002 - Insee

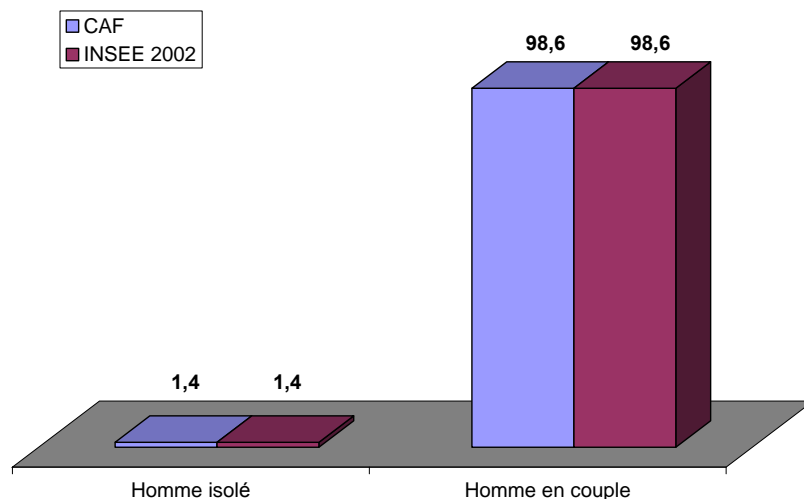
Les « hommes seuls » : un effectif marginal

Les ménages familiaux mono parentaux avec un homme comme chef de ménage représentent 1,2% de l'ensemble des dossiers d'allocataires, soit 169 dossiers (contre 19% de « femmes seules », 2.929 dossiers). La proportion d'hommes seuls allocataires au sein de la CAF reste

⁵ Données sur les couples mixtes extraites du rapport d'étude « Etude sur l'avenir de l'Habitat Social à Mayotte », Direction de l'Equipeement de Mayotte, avril 2004, 165 p. (Cabinet d'étude ISM, JVO3 Architectes & Urbanistes).

représentative de la population totale, alors que les femmes seules, pour les raisons développées ci avant, sont légèrement surreprésentées.

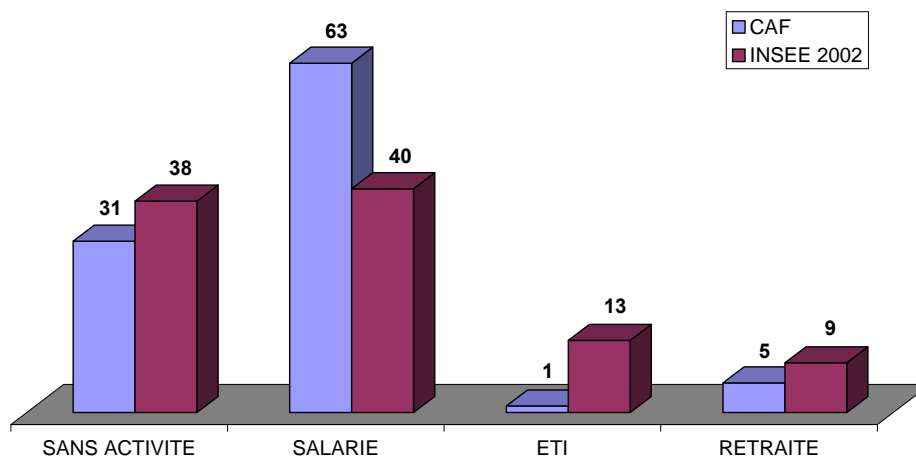
Accès aux prestations familiales : structure de la population des hommes allocataires selon la situation maritale (pourcentages)



Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte.

Le profil des « hommes seuls » propose en outre, assez logiquement, une structure inverse de celle des « femmes seules » en ce qui concerne les proportions de sans activité et de salariés : 1 « homme seul » sur trois est sans activité, deux sur trois pour les « femmes seules ».

Accès aux prestations familiales : structure de la population des hommes allocataires isolés au plan conjugal selon la CS (pourcentages)



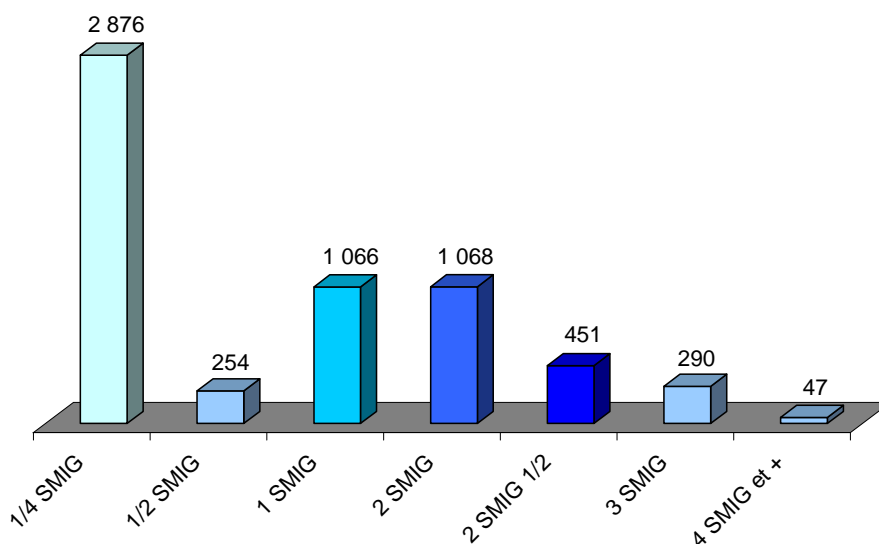
Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte.

On peut estimer le nombre de ménages de ce type ayants droit non allocataires autour de 200 ménages. Un effectif faible, au regard de l'ensemble des ayants droit non allocataires, mais qui entretient une visibilité sociale assez importante du fait d'une propension particulière à exprimer leurs difficultés d'accéder aux droits familiaux (source : CSSM).

2.1.7- Les ressources des allocataires de la CAF

L'accès aux prestations familiales de base, nous le savons, n'est pas soumis à conditions de ressources. La variable « ressources » est toutefois renseignée pour 39,8 % des dossiers d'allocataires. Pour ce qui est des dossiers renseignés, on enregistre un éventail très large de revenus déclarés : de 0 € à 7.679 € mensuels. Pour simplifier la lecture, et pouvoir établir facilement des comparaisons, on a classé les revenus des allocataires à partir de la valeur du SMIG. Les valeurs par colonne indiquent ainsi le revenu moyen par classe d'effectifs :

Allocataires de la CAF : répartition par tranche de revenu moyen mensuel (indice SMIG, effectifs bruts, 6.052 dossiers renseignés)



Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte.

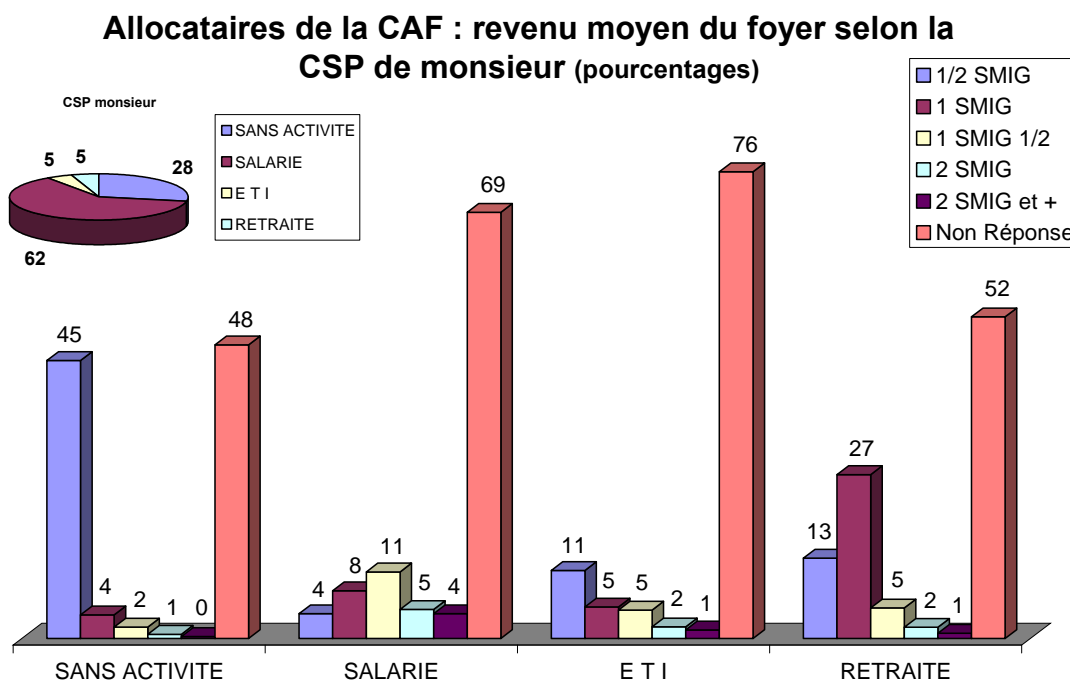
Notons que l'effectif de la première colonne est essentiellement constitué de personnes sans ressources, en dehors des prestations sociales de la CAF. La deuxième colonne est faiblement représentée. Elle rassemble des revenus très bas d'activité correspondant à des statuts de salariés à temps partiel ou temporaires (CES), quelques retraités, quelques travailleurs indépendants (petits commerçants, etc.). Les revenus issus d'un travail salarié plus consolidé sont surtout représentés dans les deux colonnes suivantes (« 1 SMIG », « 2 SMIG »). On notera la part relativement importante des revenus supérieurs à 2 SMIG qui constituent 13% de l'ensemble des dossiers renseignés. Au total, environ un allocataire sur deux (52% de l'ensemble **renseigné**) peut être considéré comme relevant d'un statut « très social », avec des ressources très inférieures au SMIG.

Le taux de non renseignement de la variable « ressources » pèse néanmoins considérablement dans l'exercice de caractérisation du profil économique des allocataires. Rapporté aux stratégies déclaratives des candidats aux prestations familiales, le taux de non réponse devient en outre un indicateur assez intéressant, en ce qui concerne entre autres les allocataires situés plutôt en haut de l'échelle sociale, mais pas seulement.

En effet, si l'on exclut les allocations versées mensuellement pour lesquelles l'ouverture des droits ainsi que le montant alloué sont dépendants d'un plafond de ressources (ALF, AAH : 420

dossiers), l'ARS est la seule prestation à caractère familial plafonnée (nécessitant de fournir un justificatif de ressources). L'ARS est, rappelons-le, une prestation « secondaire » versée en une seule fois à l'occasion de la rentrée scolaire.

On peut faire l'hypothèse que les allocataires familiaux ordinaires (AF simples) qui n'ont pas jugé bon de fournir leurs déclarations de ressources sont ceux, soit qui avaient connaissance de l'existence d'un plafond pour bénéficier de l'ARS, soit, hypothèse plus probable, qui ont estimé que la faiblesse de l'apport financier (versé une fois l'an) de l'ARS ne justifiait pas de dévoiler leur situation économique. La non déclaration de ressources peut alors, de ce point de vue, être interprétée comme un indicateur social. Le diagramme suivant invite à une lecture un peu différente de celle que proposait le traitement des seuls dossiers renseignés :



Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte.

Pour une représentation plus juste de la position socio économique des allocataires (évoluant à 81% dans une situation de couple), on a choisi comme indicateur de position sociale la CSP du conjoint masculin, compte tenu de la fréquence encore très élevée, à Mayotte, des épouses déclarées « sans activité »⁶. Pour une appréciation plus complète du taux de non réponse aux ressources, par CSP, un diagramme secondaire (en haut à gauche du diagramme principal) rappelle le poids de chaque CSP « monsieur » au sein de la population totale des allocataires en couple.

Les taux de non réponses les plus élevés s'observent chez les ETI, catégorie dont nous avons déjà évoqué la faible identification fiscale, le glissement déclaratif vers la catégorie des « sans

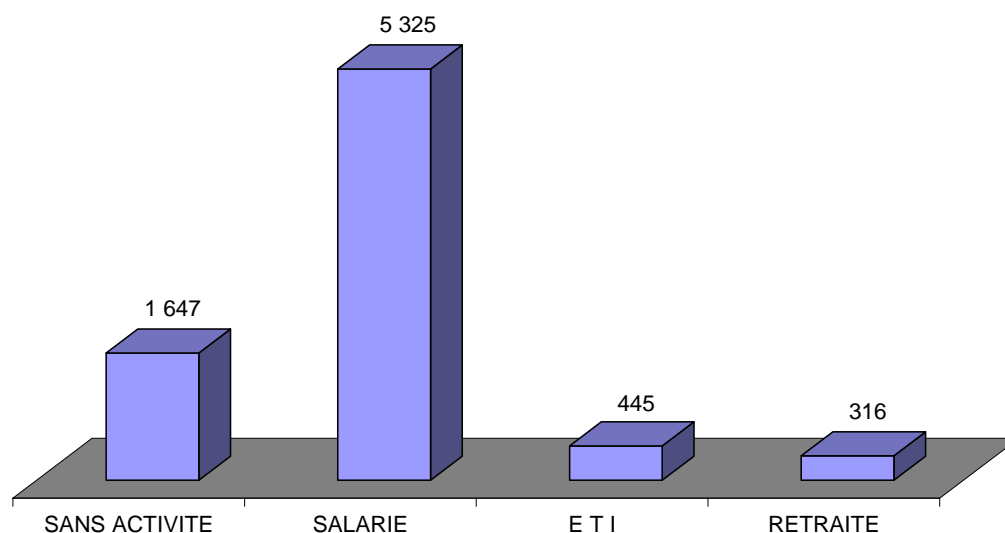
⁶ Du fait de la division sexuelle du travail, même si l'évolution de l'emploi féminin est très marquée ces dernières années, la prise en compte de la seule CSP de la femme peut introduire des biais d'interprétation assez considérables dans l'appréciation de la position économique des ménages. C'est un tel biais qui, au cours des années 1990 surtout et à l'aube de la mise en place des critères d'éligibilité en 1997, dans un contexte juridique qui s'y prêtait fortement, avait conduit à la faible identification socioéconomique des « ménages » attributaires de logement social lorsque les femmes (célibataires au regard du droit commun, mariées au regard du droit cadial) faisaient valoir leurs « droits » en vertu d'une faible position économique de « femme seule non imposable ».

activité » ; ainsi que chez les couples où l'homme est salarié alors que cette catégorie représente plus de 60% de l'ensemble.

Le taux de non réponse chez les retraités paraît plus « conforme », dans la mesure où les probabilités pour avoir des enfants à charge en âge scolaire sont plus faibles que pour les autres catégories. Cela resterait pourtant à vérifier pour une part d'entre eux, compte tenu du processus de natalité observé chez les personnes de cette génération (étalement de la descendance très important : parfois 20 ans entre le premier et le dernier enfant).

Au final, les dossiers « conjugaux » non renseignés au plan des ressources sont constitués à 69% de couples où l'homme est salarié. On peut raisonnablement faire l'hypothèse que ces salariés se situent dans les tranches les moins faibles de revenus. Même si les ETI ont un taux de non déclaration plus important, leur effectif reste très modeste par rapport à celui des allocataires salariés :

Allocataires de la CAF : ressources non renseignées selon la CSP de monsieur (effectifs bruts, allocataires en couple)



Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte.

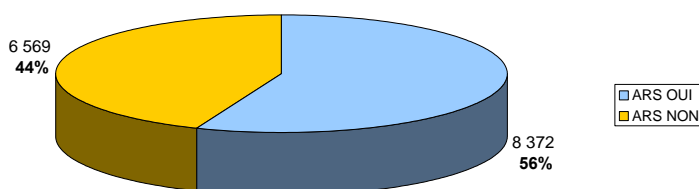
Nous verrons plus loin que cette forme d'auto exclusion des aides publiques procède parfois aussi de stratégies, ou plutôt de logiques sociales, d'avantage ancrées dans la précarité économique.

2.1.8- L'allocation de rentrée scolaire

L'allocation de rentrée scolaire (ARS) est une prestation secondaire aux allocations familiales de base. C'est l'établissement des Allocations Familiales de Mayotte qui sollicite, par courrier, les allocataires présents dans ses fichiers et éligibles à l'ARS (conditions de revenus). En 2008, 31.211 courriers ont été envoyés directement aux intéressés ; pour 28.774 retours, soit un taux de retour de 92%.

Le fait de bénéficier de l'ARS est donc en soi un indicateur très pertinent de position économique des ménages. Si l'on ne tient pas compte des 2.437 enfants scolarisés éligibles qui n'ont pas répondu au courrier (6% de l'ensemble des enfants bénéficiaires de la CAF), on s'aperçoit que sur l'ensemble des ménages allocataires, un peu plus de la moitié seulement bénéficie de l'ARS. Ce résultat conforte la tendance observée sur le recrutement relativement « par le haut » des allocataires de la CAF à Mayotte :

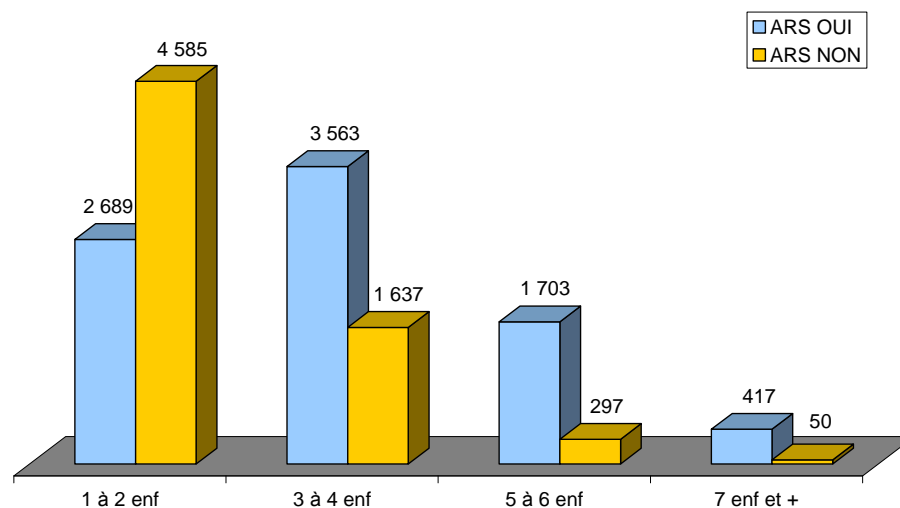
Accès à l'allocation de rentrée scolaire : effectifs



Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte.

La répartition des allocataires de l'ARS selon le nombre d'enfants conforte en outre les corrélations déjà observées entre position économique et nombre d'enfants à charge :

Accès à l'allocation de rentrée scolaire : répartition des ménages bénéficiaires en fonction du nombre d'enfants



Source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte.

Conclusion

Au final, l'analyse du fichier des allocataires de la CAF montre que :

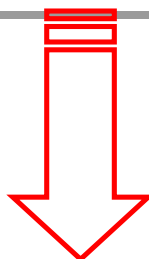
- Les salariés investissent beaucoup plus que les autres le dispositif

Taux de pénétration **61%**

- Les ménages les plus faibles socialement sont sous représentés (personnes « sans activité »)

Taux de pénétration **7%**

- Quoique dans une proportion encore faible, les seuls profils d'allocataires qui évoluent vers un recrutement en bas de l'échelle sociale sont les femmes isolées au plan conjugal



- Environ 5.500 ménages français ayants droit n'accèdent pas aux prestations familiales

- Cela représente 16.899 enfants qui restent exclus du dispositif en 2008

- Ils évoluent à 80% dans des familles nombreuses (4 enfants et +)

- Ils évoluent surtout dans des ménages familiaux « sans activité »

2.2- CSSM : l'assurance maladie

Préambule

Le fichier des affiliés à l'assurance maladie transmis par la CSSM comporte peu de renseignements pour une analyse poussée du profil social des assurés :

- commune de paiement (résidence),
- nationalité(*),
- sexe,
- nombre d'ayants droit bénéficiaires (personnes de moins de 18 ans).

(*) La nationalité ne figure pas comme une information à part entière au sein du fichier. Cette information intéressant l'étude a été produite par le personnel chargé de la requête de façon indirecte à partir d'autres éléments figurant aux dossiers.

Néanmoins, les données transmises permettent une approche intéressante de l'accès des résidents de Mayotte au système de soins remboursés et constituent, plus globalement, un bon indicateur du recours des personnes aux dispositifs de santé.

CSSM : exceptions d'ordre réglementaire

L'accès à l'assurance maladie à Mayotte se caractérise par deux exceptions réglementaires par rapport au dispositif en vigueur en Métropole :

- 1- il n'est pas nécessaire de cotiser pour être ayant droit. Il suffit en effet d'être en situation régulière sur le territoire pour accéder à l'assurance maladie,
- 2- le fait de n'être pas titulaire d'un compte bancaire personnel n'est pas un critère d'exclusion du dispositif. L'assuré peut parfaitement fournir le RIB d'un tiers pour le remboursement de ses frais de santé.

Remarques importantes

La base de données des affiliés de l'assurance maladie n'est pas encore stabilisée. Un très important travail de vérification est actuellement en cours et l'on doit considérer que le taux de certification est actuellement de 66% pour l'ensemble des affiliés, 57% pour l'ensemble des bénéficiaires (source : CSSM). Il existe en particulier un chantier de vérification à réaliser pour environ 10.000 assurés.

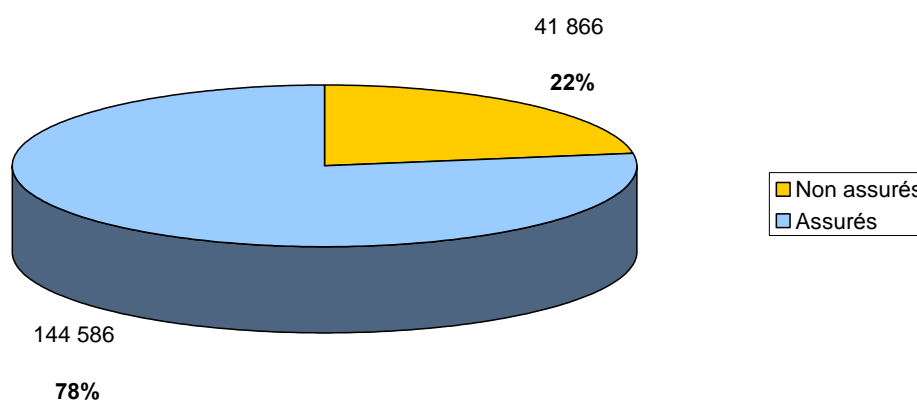
Cette situation tient à la jeunesse du dispositif institutionnel ainsi que, pour une bonne part, à la forte mobilité des résidents de Mayotte : changements d'adresses non signalés. Il existe en outre encore certains doublons à vérifier. La réforme de l'Etat-civil constitue enfin un autre frein au travail de certification de la base de données.

Aussi les chiffres présentés dans ce chapitre doivent-ils être considérés avec prudence. On s'attachera ainsi à privilégier surtout les approches comparatives (variations dans la distribution des effectifs, variations communales, disparités et écarts à la moyenne, etc.), plutôt que l'interprétation stricte des effectifs bruts.

2.2.1- Accès à l'assurance maladie : taux de pénétration global du dispositif

Le recours à l'assurance maladie mobilise une part très importante de la population. Au-delà des réserves signalées plus haut, les exceptions réglementaires en vigueur à Mayotte quant aux conditions d'accès semblent produire leurs effets puisque le taux global apparent de pénétration de l'assurance maladie avoisinerait les 80% au sein de la population totale :

Accès à l'assurance maladie : taux global de pénétration du dispositif (population totale)



Source : Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte. INSEE (R.P. 2007)

Un tel score paraît assez logique compte tenu des critères d'accès beaucoup moins restrictifs que pour les prestations familiales. En ce qui concerne la population étrangère notamment, l'ouverture des droits à l'assurance maladie est beaucoup plus souple puisque c'est la régularité de la situation au moment de la demande qui prime, quelle que soit la durée de validité du titre de séjour. Ainsi, un titre de séjour même de très courte durée (pour motifs médicaux par exemple) ouvre immédiatement les droits à l'assurance maladie pour une durée égale à celle du séjour autorisé.

Ainsi, si la population française accède à un taux très élevé (plus de 93%), près d'un étranger sur deux bénéficie également de l'assurance maladie (47,3%).

Au total, le nombre d'affiliés à l'assurance maladie s'élève à 144 586 personnes réparties comme suit :

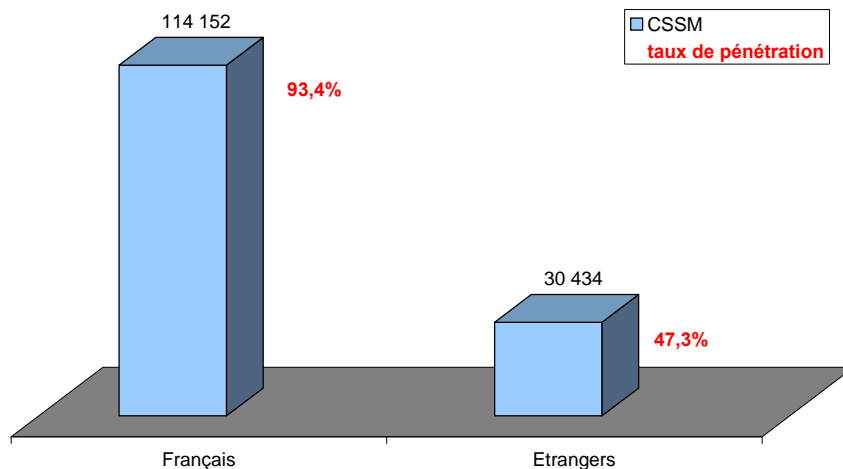
Affiliés : 63 682

Bénéficiaires : 80 904

Les bénéficiaires, rappelons le, sont les enfants mineurs pour lesquels des droits sont ouverts grâce à un parent affilié. On note tout de suite la très forte représentation de la population des enfants (représentés à 86%), soit environ le double en termes d'effectif des enfants bénéficiaires des prestations familiales.

2.2.2- Nationalité des affiliés de l'assurance maladie

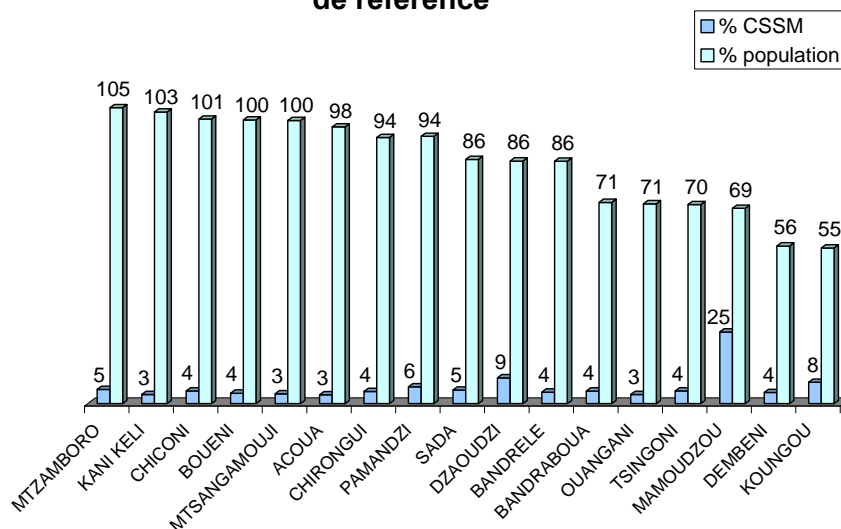
Accès à l'assurance maladie : taux de pénétration du dispositif selon la nationalité des assurés (population totale)



Source : Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte. INSEE (R.P. 2007)

Selon la même méthodologie que pour l'analyse du taux de pénétration de la CAF, le diagramme suivant propose une géographie des bénéficiaires de l'assurance maladie à Mayotte. Les communes sont classées par ordre décroissant de pourcentage d'affiliés par rapport cette fois à la population totale (issue du recensement de 2007). La comparaison s'effectue en effet non plus à partir de l'unité de ménage (unité de comptage pour les allocataires de la CAF du fait du caractère familial de la prestation), mais à partir de la population totale des personnes bénéficiant de l'assurance maladie : affiliés (adultes) et bénéficiaires (ayants droit de moins de 18 ans).

Accès à l'assurance maladie : part d'affiliés à la CSSM par commune et pourcentage par rapport à la population totale de référence



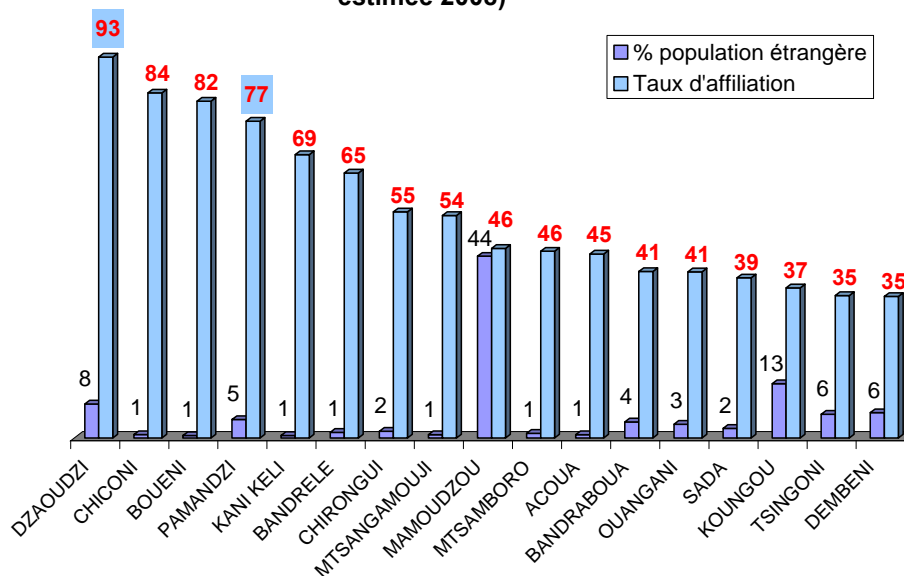
Source : Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte. INSEE (R.P. 2007)

Le diagramme ci-dessus propose une distribution géographique tout à fait comparable à celle des allocataires de la CAF : une polarisation du taux de pénétration du dispositif qui nous conduit en

gros du Rural (à gauche du diagramme) vers l'Urbain. On note cependant une différence importante dans la construction statistique du pôle urbain : les deux communes de la Petite Terre n'y sont plus représentées.

Alors qu'elles accueillent respectivement 8% et 5% de la population étrangère à Mayotte, les communes de Dzaoudzi et Pamandzi occupent une position atypique du fait d'un taux d'affiliation de leur population étrangère très supérieur à la moyenne :

Accès à l'assurance maladie : taux d'affiliation de la population étrangère selon la commune (population étrangère estimée 2008)



Source : Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte. INSEE (R.P. 2007)

Là encore il faut tenir compte de la faible certification, pour l'instant, des données, notamment pour des valeurs très élevées comme celles enregistrées à Dzaoudzi. Mais les disparités par commune du taux d'affiliation à la CSSM tendent à indiquer des différences objectives de statut au sein de la population globale des étrangers. Suivant cette hypothèse, on peut considérer que les différences de statut entre ceux qui accèdent dans de bonnes conditions aux dispositifs de santé et ceux qui en restent partiellement exclus (soins non remboursés) traduisent vraisemblablement des différences historiques et sociologiques dans les flux migratoires : anciens et affinitaires (rapprochement familial) pour les secteurs à taux d'affiliation élevée (Petite Terre et communes rurales où l'agriculture vivrière familiale domine) ; récents et économiques pour les secteurs du bassin d'emploi à faible qualification (bras agricoles pour Dembeni et Tsingoni, travail occasionnel pour Koungou).

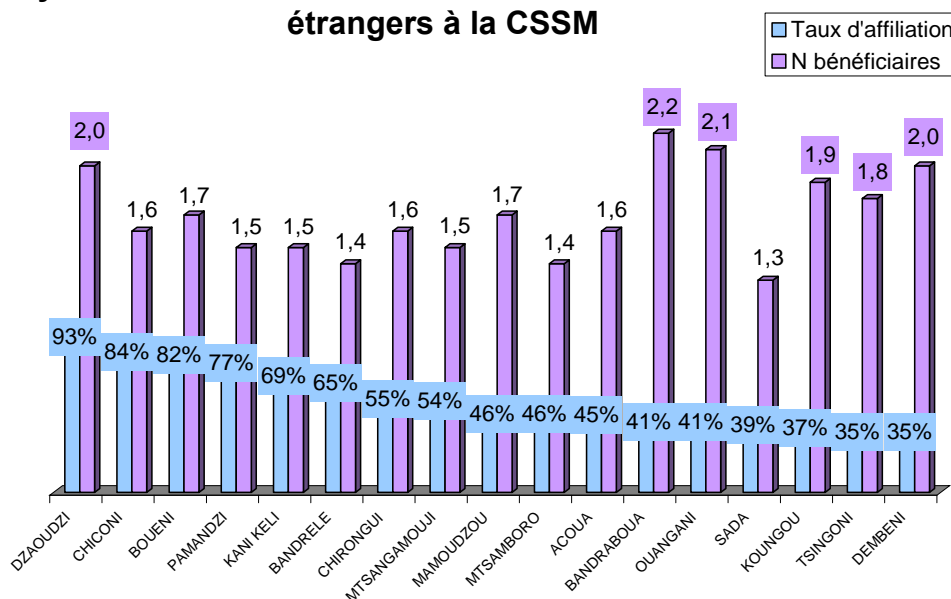
La distribution communale du taux d'affiliation à la CSSM des étrangers propose ainsi une cartographie inédite de l'immigration et en particulier des risques sanitaires liés aux différences de statut au sein de la population immigrée.

Enfin, on notera la position particulière de la commune de Mamoudzou qui enregistre un taux d'affiliation de l'ordre de un étranger sur deux mais qui porte sur un effectif très important puisque cette commune concentre 44% des effectifs (pour la seule commune de Mamoudzou,

14 667 étrangers n'auraient pas accès à l'assurance maladie selon nos estimations démographiques pour 2008).

Un autre indicateur des différences entre affiliés français et affiliés étrangers s'observe dans le taux de bénéficiaires par personne affiliée : en moyenne 1,2 pour un affilié français ; 1,8 pour un affilié étranger. Réalité démographique (taux de natalité plus élevé chez les étrangers) ou stratégie administrative ? Difficile de trancher la question. La distribution du nombre de bénéficiaires par commune, pour la population étrangère, semble en tous cas ne pas s'effectuer de façon tout à fait aléatoire. Sur le diagramme suivant, on observe en effet que les valeurs situées au dessus de la moyenne du taux de bénéficiaires par affilié étranger (1,8) se concentrent surtout autour des communes obtenant le plus faible taux d'affiliation (à l'exception de la commune de Dzaoudzi) :

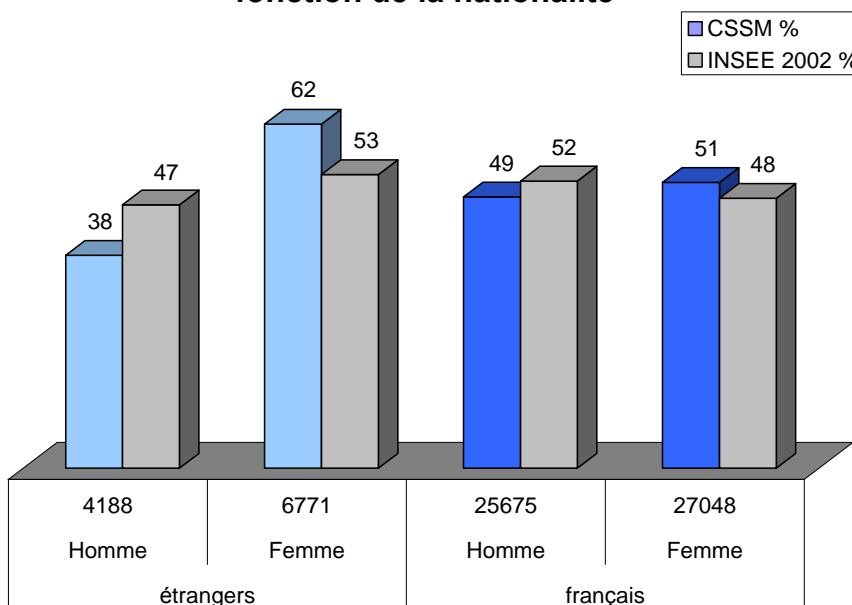
Accès à l'assurance maladie : par commune, nombre moyen de bénéficiaires en fonction du taux d'affiliation des étrangers à la CSSM



Source : Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte.

2.2.3- Le sexe des affiliés

Accès à l'assurance maladie : le sexe des affiliés en fonction de la nationalité



Source : Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte.

L'analyse de la distribution sexuelle des affiliés à l'assurance maladie selon la nationalité propose des spécificités assez importantes vis à vis de la structure démographique des populations totales de référence : inversion du rapport de force numérique pour les Français (les hommes affiliés sont moins représentés), représentation féminine beaucoup plus forte pour les Etrangers (62% d'affiliées contre 53% pour leur représentation au sein de la population de référence).

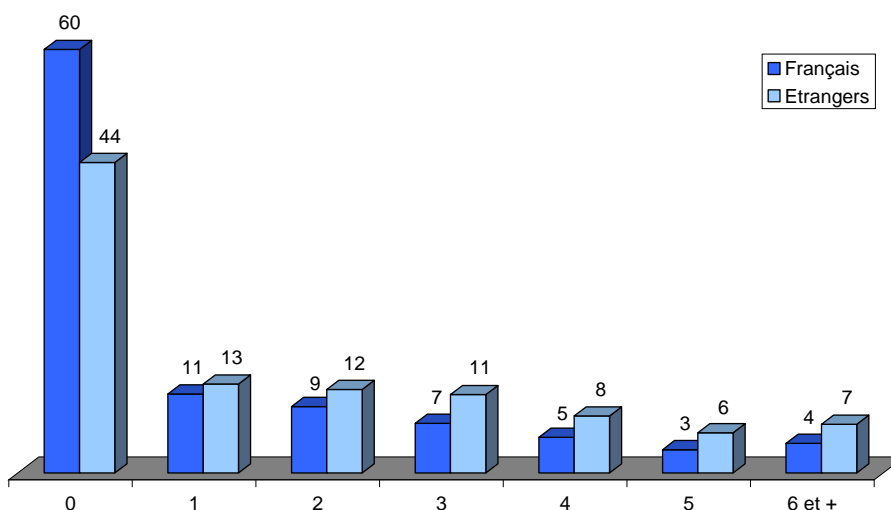
La distorsion importante entre sexes chez les affiliés étrangers (supérieure à la moyenne démographique), traduit en partie la démographie matrimoniale (nombreuses femmes étrangères mariées à des français), mais aussi, pour le reste de la population, une stratégie d'affiliation centrée sur les femmes qui peuvent plus facilement faire bénéficier les ayants droit de moins de 18 ans.

Pour les affiliés français, la plus forte représentation des femmes constitue une anomalie au regard de la structure démographique qui montre une légère supériorité numérique des hommes (du fait de la mobilité assez forte des femmes avec enfants vers La Réunion ou la Métropole).

Dans l'ensemble, on note que les hommes paraissent avoir recours moins souvent que les femmes à l'assurance maladie, quelle que soit leur origine.

2.2.4- Accès à l'assurance maladie : les enfants bénéficiaires

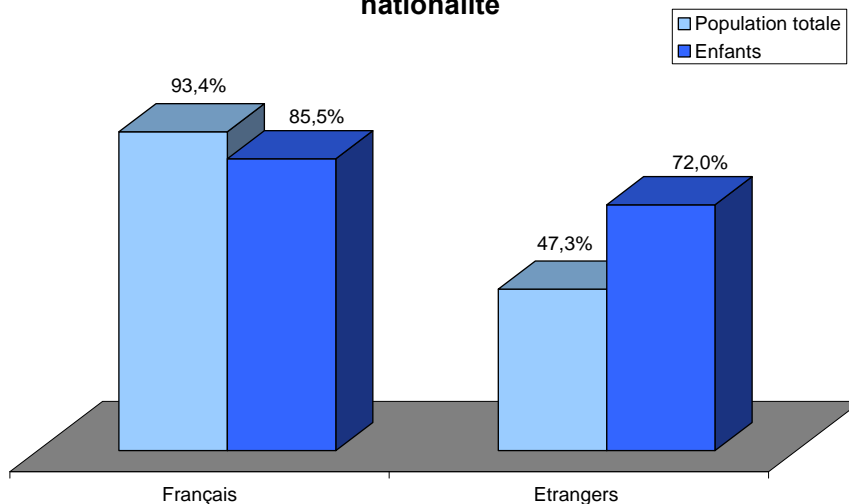
Accès à l'assurance maladie : nombre de bénéficiaires par affilié, selon la nationalité (pourcentages par population)



Source : Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte.

Les affiliés « solitaires » (affiliés majeurs sans bénéficiaires) étrangers sont moins fréquents que leurs homologues français. Ce phénomène corrobore les tendances observées précédemment quant aux différences de taux moyen de bénéficiaires par affilié (1,2 pour les Français, 1,8 pour les Etrangers). Ce résultat indique surtout que, au sein de la population étrangère, les enfants bénéficient beaucoup plus fréquemment de l'assurance maladie que les adultes. Ce qui n'est pas le cas des Français :

Accès à l'assurance maladie : taux de pénétration de la population totale et de la population des enfants selon la nationalité



Source : Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte. INSEE (R.P. 2007)

Dans l'ensemble, l'assurance maladie mobiliserait une part très importante des enfants résidant à Mayotte (82% des enfants).

Conclusion

Au final, l'analyse du fichier de l'assurance maladie montre que :

- La majeure partie de la population accède en 2008 à l'assurance maladie

Taux de pénétration 78%

- Les enfants sont plus pris en charge que les adultes par l'assurance maladie

Taux de pénétration 86%

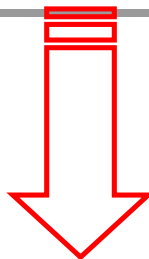
- Près d'un étranger sur deux accède à l'assurance maladie

Taux de pénétration 47,3%

Dans l'ensemble les hommes sont moins fréquemment affiliés que les femmes

Hommes 73%

Femmes 82%



- Au moins 40.000 personnes n'accèdent pas à l'assurance maladie (*)

- Dont 8.000 résidents français

- Dont 32.000 résidents étrangers

- Cela représente environ 18.000 enfants qui restent exclus du dispositif en 2008 (*)

- Dont 1.000 enfants français

- Dont 17.000 enfants étrangers

(*) Estimations, compte tenu de la faible certification, en 2008, des effectifs affiliés.

3-EXCLUS : LOGIQUES SOCIALES, PERSONNAGES SOCIAUX ET TRAJECTOIRES

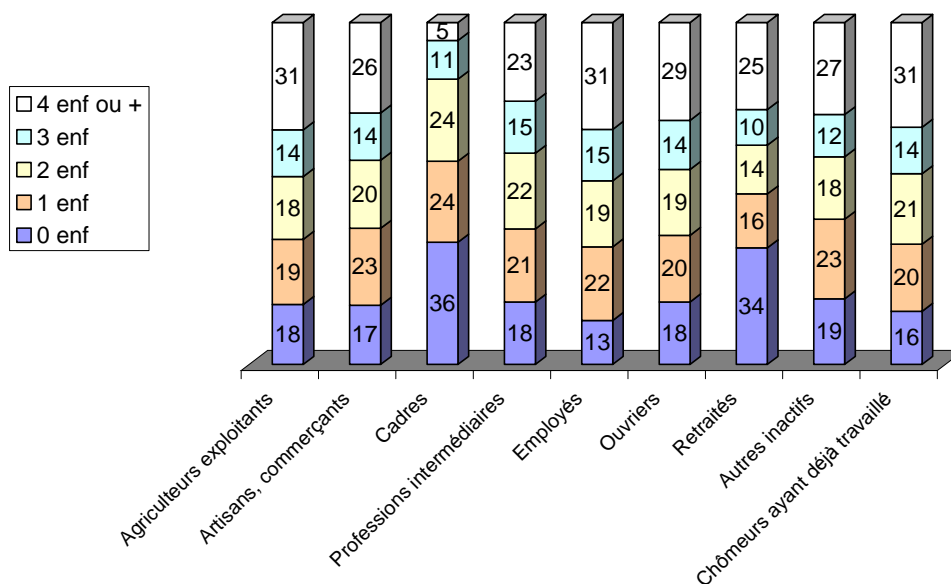
3- Exclus : logiques sociales, personnages sociaux et trajectoires

3.1- Non accès aux prestations familiales

L'analyse des données CAF montre que le gisement d'ayants droit non allocataires se situe à 80% chez les ménages familiaux ayant 4 enfants ou plus à charge. Or il ne s'agit pas en soi, d'un indicateur très discriminant à Mayotte, du moins pas pour l'instant. Il faudra sans doute attendre le recensement prochain pour observer les premiers effets sociologiques de la baisse de natalité chez les jeunes ménages français (corrélation avec certains profils). Pour l'heure, les corrélations entre nombre d'enfants et CSP du chef de ménage, assez marquées dans les pays développés, ne s'observent pas de façon très significative à Mayotte.

Dans l'ensemble, les différentes CSP montrent une distribution relativement homogène du nombre d'enfants.

Démographie des enfants : nombre d'enfants selon la CSP du chef de ménage (population totale, pourcentages)



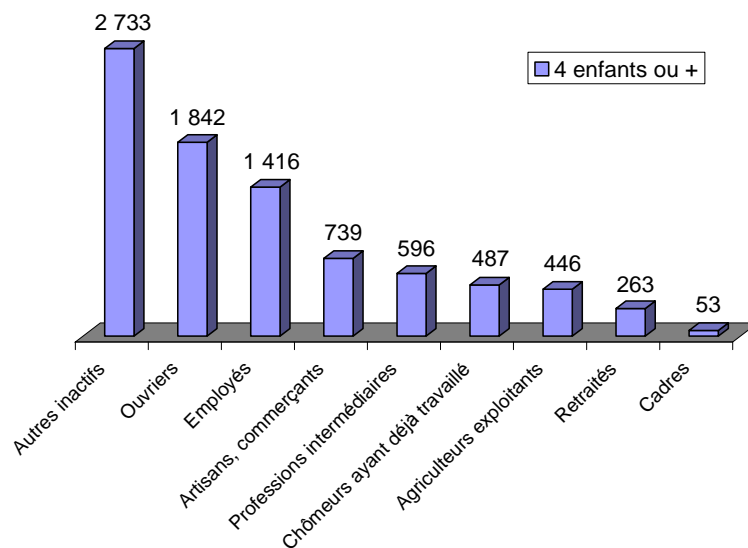
Source : INSEE (R.P. 2002)

Seule exception, au pôle supérieur de l'espace social : les « cadres et professions intellectuelles supérieures » (professeurs certifiés expatriés fortement représentés, alors qu'ils ne sont pas présents dans les dossiers CAF Mayotte) chez qui l'on devine une corrélation positive significative avec la modalité « 0 enfant », assortie d'une corrélation négative avec « 4 enfants ou + »).

L'approche par effectifs permet en revanche de repérer où se situe, l'effectif principal des familles nombreuses. Sur le diagramme suivant, page suivante, on s'aperçoit en effet que, en termes d'effectif, les familles nombreuses sont à rechercher en particulier chez les inactifs ; et les

petits salariés : employés et ouvriers. Trois catégories qui regroupent à elles seules 70% des familles nombreuses :

Distribution sociale des familles nombreuses : fréquence des ménages avec 4 enfants ou + en fonction de la CS de la personne de référence (effectifs bruts, population totale en 2002)



Source : INSEE (R.P. 2002)

L'agrégation de différentes catégories socioprofessionnelles sous l'unique statut de « salariés » (catégorie exploitée dans les fichiers CAF) pourrait ainsi masquer des différences objectives entre profils, différences qui se manifestent encore peu à travers le profil familial (nombre d'enfants à charge), mais qui s'observent notamment dans des propensions différenciées à recourir aux dispositifs d'aide publique.

L'investigation menée dans l'intimité, si l'on veut, des dossiers des 15.000 allocataires de la CAF nous conduit à une sorte de paradoxe : les personnes qui ne font pas valoir leurs droits aux prestations familiales sont, sans doute d'une façon assez massive, ceux qui auraient pourtant toutes les raisons d'y prétendre le mieux : situés plutôt en bas de l'échelle sociale (« sans activité », petits salariés), évoluant dans des ménages familiaux français avec 4 enfants ou plus à charge. Sauf à considérer que cette population conséquente ait, dans sa totalité, des raisons objectives de ne pas se porter candidate (défaut d'attestation de scolarité des enfants, défaut d'état civil en règle⁷), tout laisse à penser qu'il faille chercher l'explication ailleurs :

Non information ?

Faible capital culturel ?

Une explication raisonnable pourrait être celle de la non information. Elle doit en effet concerner une part des ménages, lorsque les personnes pratiquent passivement une sorte d'auto exclusion basée sur des rumeurs ou des théories spontanées : il faut un « vrai travail » pour pouvoir

⁷ Nous citons ces critères précis à la fois pour étayer la démonstration par l'absurde mais aussi pour signaler qu'ils pourraient s'appliquer aux plus fragiles des ménages de ce groupe d'ayant droit potentiels, alors touchés soit par des questions d'état civil non résolues (ménages âgés notamment), soit par le problème de la déscolarisation de leurs enfants (errance ou délinquance des enfants).

prétendre aux prestations familiales (cf. historique de la CPS, transformée en 2002 en CSSM, qui gérait les premiers allocataires). Pourtant, depuis sa création, l'établissement des Allocations Familiales de Mayotte a mené de nombreuses campagnes d'information.

Un rapport socialement situé à la « chose publique »

Mais l'explication la plus probable est plus profonde. Elle ressort d'un ensemble de dispositions fondamentales constitutives du profil culturel du groupe des « exclus ». Des dispositions vis-à-vis de la « chose publique » en général et, en particulier, vis-à-vis du principe de l'aide publique. Les sociologues appelleraient cela un « ethos de classe », un système de valeurs si l'on veut, partagé par tout un groupe. On parlera ici, plus simplement, de posture sociale : la posture sociale des « *massikini* » (les gens de peu, les « pauvres »).

Retours d'expériences

Les opérations de Résorption d'Habitat Insalubre (RHI) menées à Mayotte offrent les conditions d'un véritable observatoire de cette « posture sociale ». L'Etat intervient sur un périmètre résidentiel et propose des actions d'amélioration sur les réseaux, les accès, l'aménagement de l'espace public, l'habitat. La conduite des opérations de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) implique une relation sur plusieurs mois avec les habitants. Régulièrement, une partie de la population refuse l'arsenal des aides proposées : amélioration sommaire de l'habitat, construction de sanitaires modernes. On met cela sur le compte des personnalités individuelles ; les voisins qui acceptent les aides parlent quant à eux de personnes « trop fières ». Et c'est effectivement de cela qu'il s'agit. Mais au sens fort du terme. « On s'en sort très bien tous seuls » pourrait être l'écho, chez les plus démunis mal logés, du « je vais construire tout seul, sans la SIM⁸ » qui exprime le rêve d'habiter des catégories situées dès la frontière d'avec les plus démunis. Cette posture est bien l'effet pratique d'un système de valeurs, basé sur l'honneur de « faire seul », il réunit autant l'ensemble de l'espace social qu'il le fragmente, à travers l'existence de styles « personnels », comme autant de variantes du système de valeurs commun. Et comme bien souvent, les différences de style, en certains points de l'espace social, s'établissent essentiellement en fonction de la distance que les personnes s'autorisent à prendre vis-à-vis des codes, des règles, des valeurs.

Les cadres sociaux de l'économie familiale : honneur et argent « propre »

Chez les *Massikini*, qui ne disposent ni des armes économiques, ni des armes culturelles pour « jouer » avec les règles, l'adhésion au principe d'honneur de « faire seul » est d'autant plus forte qu'elle est vécue indissociablement de son double négatif : la honte de demander de l'aide. Mais cet archétype ne serait pas aussi puissant socialement s'il n'était relayé par les codes régissant les relations conjugales.

Dans le schéma traditionnel, la femme détient la maison, l'homme finance. Cette division sexuelle des rôles définit en même temps qu'elle garantit la légitimité des fonds qui proviennent de l'extérieur, l'univers masculin par excellence. Un univers à propos duquel les femmes s'emploient à rester ignorantes (souvent, lors des enquêtes auprès des ménages les plus modestes, les épouses déclarent ne pas connaître l'activité de leur mari). Telle est bien la définition discrète, et sexuée dans un cadre conjugal, de l'argent « propre », l'argent « *Hallal* »

⁸ SIM : Société Immobilière de Mayotte, seul opérateur d'Habitat Social de l'île.

apporté par le mari⁹. L'essentiel est qu'il y en ait suffisamment pour vivre, cela reste une affaire d'homme.

Pour revenir aux RHI, les opérateurs sociaux ne comprennent pas toujours que les femmes, réputées détentrices du logement d'après la tradition matrilocale du foncier domestique, doivent systématiquement demander l'autorisation au mari lorsque qu'on leur propose des aides. C'est tout simplement que dans le modèle de régulation des échanges socioéconomiques conjugaux, il est parfaitement inconvenant que la femme mariée puisse négocier elle-même une source de financement (une aide publique par exemple) dont la destination finale est la maison féminine. Parce que, aux yeux d'une épouse respectable (et de son entourage), accepter une aide extérieure au cercle conjugal (ou familial) s'apparente tant à une infidélité économique qu'à une disqualification du mari, accusation publique implicite contre le mari qui ne parviendrait pas à tenir son rôle : subvenir aux besoins de son épouse et ceux de ses enfants.

Pour les *Massikini*, on comprend la dramatisation sociale qui peut parfois être faite autour des propositions d'aide publique (surtout lorsque les intermédiaires opérationnels sont des hommes) lorsqu'elle sont vécues tant comme un manquement aux codes de bienséance régulant les rôles conjugaux, que comme, surtout, un rappel brutal à l'objectivité économique de leur situation.

Etat matrimonial et recours à l'argent public

On comprend mieux à présent le processus qui conduit depuis 2002 les femmes de faible statut social (sans activité), isolées au plan conjugal, à se manifester de plus en plus auprès de la CAF pour solliciter des aides familiales destinées à l'entretien des enfants. Comme si c'était, plus que leur situation économique, leur statut de « femme seule » qui les autorisait à se tourner vers la chose publique pour palier l'absence d'un homme au foyer.

D'ailleurs l'ensemble des couples « sans activité » (pour les deux conjoints) représente en 2008 seulement un ménage sur quatre de l'ensemble des dossiers conjugaux de la CAF, alors que l'on sait par ailleurs que les ménages conjugaux les plus faibles au plan socioéconomique représentent vraisemblablement autour de 70% des ménages ayants droit non allocataires.

Ambivalence de la notion d'isolement social

Si en effet l'évolution « par le bas », du profil des femmes isolées allocataires de la CAF accrédite notre hypothèse, on est en droit de s'interroger sur la notion d'isolement social (ou conjugal) comme symptôme ou facteur d'exclusion : tantôt il peut permettre de sortir, d'un point de vue éthique, d'un cercle de misère sociale entretenu par les codes conjugaux, tantôt, nous le verrons pour les exclus « sociétaux », il cristallise une faible existence sociale et constitue l'aboutissement d'une réelle exclusion.

⁹ Le marché du travail des employées de maison comoriennes propose un avatar très comparable des déterminants sociaux de l'économie à Mayotte : « Des entretiens approfondis menés auprès de ces employées de maison révèlent des éléments de conjugalité, qui ne signifient pas nécessairement une union reconnue selon le droit local ni une cohabitation sous le même toit. L'indépendance relative de ces femmes concubines ou appartenant à un ensemble conjugal polygame tient autant à une logique d'émancipation qu'à des impératifs sociaux qui veulent que l'argent perçu d'un concubin ne peut, d'un point de vue éthique, être consacré à l'entretien des membres de la famille de la femme (enfants ou parents souvent résidents dans l'île d'origine). L'argent issu de l'activité féminine est de ce point de vue, considéré comme de l'argent « propre », en opposition à l'argent ou les dons consentis par l'ami ou le concubin qui permettent à la femme de subvenir à ses besoins personnels.

Au plan matrimonial, il n'est pas impossible que la suspicion à l'égard des femmes réellement « seules » (parfois soupçonnées de prostitution) conduise ainsi certaines indépendantes comoriennes des services domestiques à se mettre en ménage avec un concubin régulier, sous des formes de vie maritale très variables, *modus vivendi* qui leur permet de concilier une certaine indépendance économique et un statut social de femme conforme aux codes d'honneur et de respectabilité aux yeux de leur entourage. »

Rapport d'étude « Travailleurs immigrés à Mayotte 2006 », Conseil Général de Mayotte, mars 2006, 99 p. (Cabinet d'étude ISM).

3.2- De la notion « d'aide » à la notion de « droits »

L'exemple de l'Habitat social nous livre quelques clés de compréhension des perceptions communes du champ de l'action publique à caractère social. En dehors des codes culturels régissant l'économie domestique conjugale, processus qui affecte surtout les plus démunis en les assignant au cercle vicieux de la misère sociale, l'espace social des ménages ayant eu accès à un logement social offre une illustration parfaite de la diversité des styles à l'intérieur de l'univers commun polarisé par l'honneur, la fierté de faire « tout seul ». Après plus de trente années de production d'habitat social, les maisons SIM pèsent aujourd'hui fortement dans la structure du parc des résidences principales en dur. Mais beaucoup moins dans le paysage urbain. Parce que une part d'entre elles a subi des transformations telles qu'elles ont fini par disparaître dans un ensemble architectural souvent sans commune mesure ni avec l'architecture ni avec les dimensions du logement initial. La stratégie des « riches » attributaires de logement social était d'ailleurs de faire disparaître le plus rapidement possible le « témoin architectural » de l'aide publique, par deux gestes constructifs inaugurant le retour aux normes architecturales vernaculaires : la varangue sur rue maçonnée en extension du logement initial, la toiture terrasse béton des deux ou trois pièces livrées par l'opérateur d'Habitat Social. Cette stratégie constructive cristallisait une forme de réussite sociale mettant à bonne distance ceux qui, par des moyens financiers limités, étaient assignés de façon durable à la forte visibilité architecturale du logement « aidé » et condamnés ainsi à donner à voir leur impossibilité de réaliser un habitat avec leurs propres ressources. La réussite des plus aisés dans l'appropriation des aides au logement a ainsi contribué à entretenir le processus d'auto exclusion des plus faibles socialement, d'autant que ces derniers, faute de maîtriser les rouages administratifs nécessaires à la constitution rapide et complète des dossiers de candidature, ont pu rester dans l'attente d'une « aide » durant plusieurs années sans succès.

De là surtout le sentiment d'exclusion qui a pu se développer sur fond d'incompréhension de la part des personnes les plus démunies, et jamais servies. L'interprétation populaire de l'échec de leurs stratégies peu informées ne pouvait alors que se baser sur l'idée que « l'on ne prête qu'aux riches ». Des riches qui en outre le sont deux fois : par leurs ressources économiques, par le capital social et culturel dont ils disposent pour mener à bien leurs candidatures (enfants lettrés solidaires, amis ou membres de la famille travaillant dans l'administration). C'est toute une vision politique de l'action publique qui s'en est trouvée ainsi définie. Aussi l'accès aux aides de l'Etat est-il toujours vécu par certains comme une quête aléatoire, où l'information compte peu, mais dont l'issue favorable requiert des appuis personnels tout au long du parcours de candidature (mairie pour l'état civil, services fiscaux pour l'identification cadastrale, etc.). A quoi bon, lorsque l'on est pauvre et peu lettré, se lancer dans une telle aventure, coûteuse de surcroît (déplacements, frais de photocopie, timbres, etc.), avec au bout du compte de faibles chances d'aboutir réellement. Cette vision politique, par le bas, ne serait pas aussi efficace au plan social si elle ne trouvait son écho dans les discours et les pratiques des « puissants » qui peuvent quant à eux instrumentaliser les outils des politiques publiques à des fins d'évergétisme politique (accorder des faveurs ou des « aides » selon des affinités électives)¹⁰.

Cette vision politique, d'ailleurs largement partagée par l'ensemble de la société, tend ainsi à conférer à la notion d'aide qu'elle soit personnelle ou publique un *modus operandi* sans rapport avec la notion de droit individuel. Ainsi du lexique populaire de l'aide (*uparliya musada* « profiter de l'aide »), qui semble tout à fait éloigné de la logique de l'accès aux droits.

¹⁰ L'usage politique qui a été fait des « décasements » reste un des plus bel exemple d'évergétisme, ici, communal. Certains aménagements communaux (RHI ou grands travaux) nécessitaient des expropriations (terrain bâti ou non). Les personnes acceptaient de céder leur foncier en échange d'une maison SIM. La maison SIM, ainsi décontextualisée de sa politique générique (assurer un toit aux plus nécessiteux), est devenue dans les années 1990 une monnaie d'échange au service des pratiques politiques.

Si la notion « d'aide » (*usaidia*, « aider » ; *musada*, « entraide ») occupe tellement le champ sémantique des politiques publiques à Mayotte c'est que, dans la construction de la relation de complicité politique, au sens premier, entre ceux qui donnent et ceux qui reçoivent (ou ne reçoivent pas), au fur et à mesure que la chose publique a pesé dans les échanges au sein de la société civile, cette notion vernaculaire érigée en principe universel¹¹ a peu à peu pu servir de caution culturelle à ses usages les plus dénaturés (évergétisme politique notamment).

Au bout du compte, passer de la notion « d'aide » à la notion de « droits », revisiter les vocabulaires de l'action sociale, et par là même les modes opératoires ainsi que les référents de communication à l'usage tant des opérateurs que des usagers, ne serait pas qu'une affaire de mots.

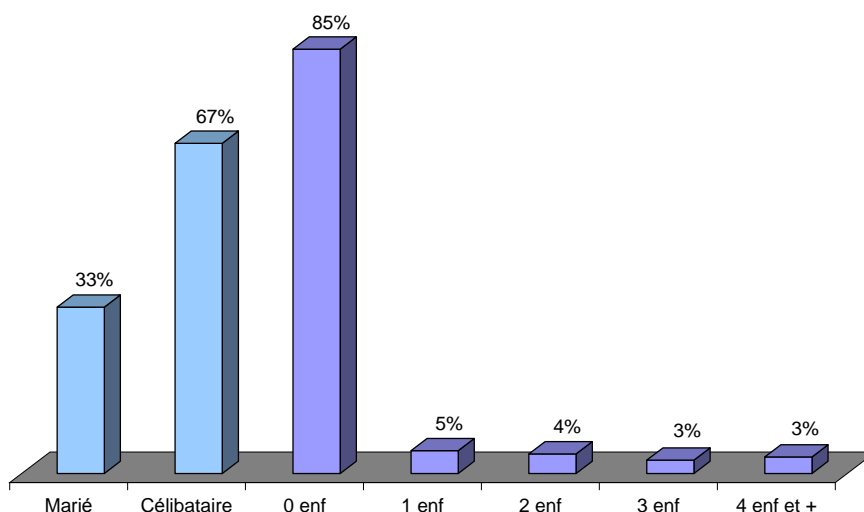
Un changement de paradigme plutôt, dont le dessein serait de restaurer le sens authentique des politiques publiques.

¹¹ Parmi les stéréotypes communément utilisés pour caractériser les usages sociaux à Mayotte, la notion d'aide ou d'entraide (*musada*) occupe une place de choix. Si cette notion possède effectivement une réalité très puissante à l'intérieur du cercle familial, ses effets pratiques n'excèdent que rarement en fait les limites de ce cercle. Au contraire. Eriger « l'entraide » en mode existentiel collectif d'une société réputée « communautaire », procède d'une rhétorique peu informée.

3.3- Vieillesse et exclusion

Les plus de 65 ans représentent à Mayotte près de 6.000 personnes. Parmi cette population, 2.900 ont accès au minimum vieillesse octroyé par la CSSM : l'ASPA (Allocation Spéciale Personne Agée). Cette allocation a vocation à assurer un revenu minimum aux personnes ayant travaillé sans jamais pour autant avoir cotisé, du fait de la nature même de leur activité, non salariée : femme d'agriculteur, femme de commerçant, etc. Le profil social global des allocataires de l'ASPA montre assez bien la situation d'isolement social dans laquelle ils se situent : plus de deux sur trois sont isolés au plan conjugal, ils sont également 85% à ne plus avoir d'enfant à charge.

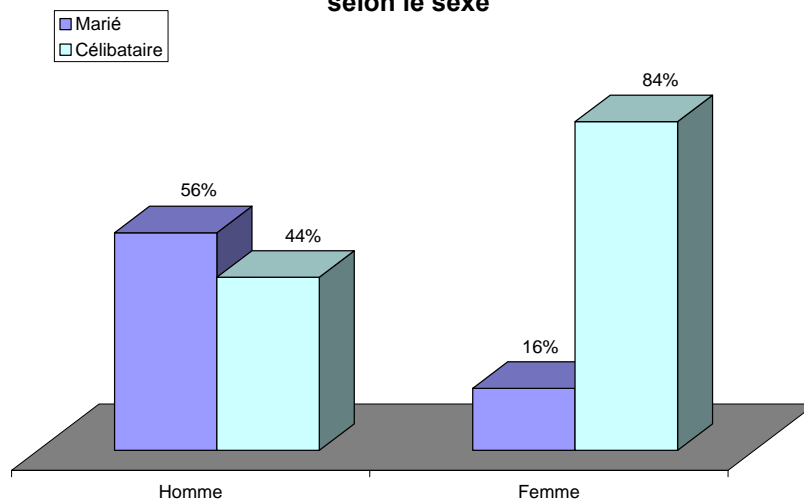
Accès à l'ASPA : l'isolement social des allocataires



Source : Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte.

Un isolement social plus avéré pour les femmes que pour les hommes, en témoigne la structure matrimoniale des allocataires selon le sexe :

Accès à l'ASPA : situation matrimoniale des allocataires selon le sexe

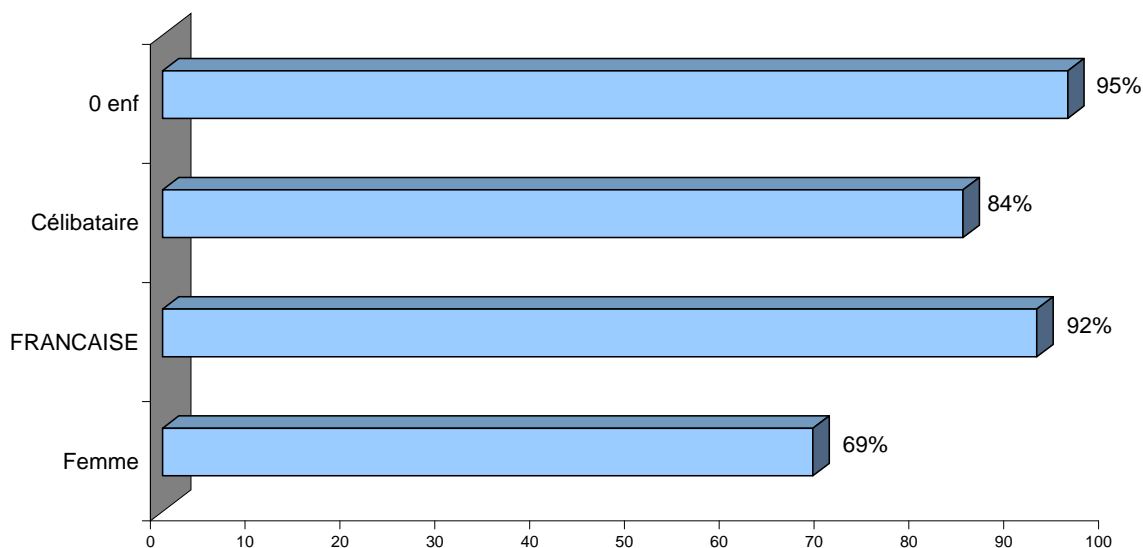


Source : Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte.

Un autre aspect de la situation existentielle des plus de 65 ans allocataires de l'ASPA est la dépendance sociale et économique, qui peut être source d'exploitation par les membres de la famille. Le fichier des allocataires de l'ASPA propose un indicateur de cette dépendance : le fait de disposer ou non d'un compte bancaire personnel pour le versement de l'allocation.

398 allocataires sont ainsi en situation de dépendance bancaire, soit 14% de l'ensemble. Sur le diagramme suivant, on décline les propriétés sociologiques attachées à l'allocataire dépendant bancaire :

Accès à l'ASPA : profil type de l'allocataire dépendant au plan bancaire



Source : Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte.

On voit bien que l'isolement social (isolement conjugal, l'absence supposée de descendants au foyer) reste un facteur fortement corrélé à la dépendance bancaire. L'exception culturelle faite à Mayotte en faveur des personnes non titulaires d'un compte en banque personnel (appliquée aussi pour l'assurance maladie) facilite l'accès formel aux dispositifs sociaux mais reste susceptible d'entretenir des situations de dépendance pouvant aller contre les intérêts des allocataires.

D'un point de vue strictement démographique, on peut estimer que le nombre de personnes de plus de 65 ans exclues des dispositifs de revenus minimum vieillesse s'élève à environ 2.500 personnes (cette estimation tient compte des 765 bénéficiaires d'une pension de retraite en 2008).

D'une façon générale, et en vertu des usages concernant notamment les modes d'habiter des personnes âgées isolées, il n'est pas aisé, à Mayotte, d'apprécier la situation existentielle réelle de toutes les personnes âgées. Au plan du logement par exemple, le recensement de l'INSEE de 2002 mettait en évidence un nombre important de personnes âgées ne disposant pas d'un logement en propre. Environ 1.200 ménages avaient un statut d'hébergés et n'étaient pas comptabilisés comme des ménages à part entière. Il s'agit en fait la plupart du temps de personnes isolées au plan conjugal (veufs(ves), séparés(es), célibataires). Pour les femmes en particulier, la situation d'hébergement domestique (ou foncier) par la descendance est vécue comme une péripétie « normale » de la trajectoire domestique de la mère vieillissante. Le statut d'hébergé ne traduit pas pour autant nécessairement des conditions satisfaisantes de logement pour les personnes âgées. La tradition indique d'ailleurs pour la mère âgée, de céder l'espace domestique à son héritière, ce qui a souvent pour effet pratique la construction dans la cour d'un habitat précaire à son intention. La qualité de vie de cette dernière dépend ainsi du statut que lui réserve son ascendance, dans un contexte économique et foncier tendu.

Dans l'ensemble, un nombre important de personnes âgées se situe dans une situation ambiguë de prise en charge familiale/exclusion des droits élémentaires (cf. le schéma hypothétique de l'exclusion, en début de rapport : « sans papiers reconnus socialement »), pour des raisons simplement historiques d'instauration progressive du droit commun français (absence d'état-civil en règle).

Les enquêtes de terrain mettent ainsi en évidence que des personnes âgées peuvent se trouver dans une situation de grande vulnérabilité, mais avec une très faible visibilité sociale de cette vulnérabilité.

Tel est le cas de M., une femme d'environ 70 ans résidant dans un quartier urbain. Cette femme est née à Mayotte, elle y a toujours vécu, mais elle ne dispose pas de papiers en règle. Ses enfants sont tous expatriés, une fille est à La Réunion et l'autre en Métropole. La femme tente de réunir les pièces nécessaires à son dossier d'état civil (extraits de naissance de ses enfants en particulier) mais l'éloignement géographique et le dénuement dans lequel elle vit rendent la tâche ardue.

La faible collaboration des enfants dans ses démarches peut être motivée par des enjeux familiaux sur le foncier.

Au plan social, cette femme n'a pas du tout l'air d'être exclue. Elle est française (mais ne peut actuellement le prouver), elle vit sur son propre terrain (qu'elle a pris soin de mettre au nom de ses descendants selon la coutume), elle est ainsi du point de vue du droit commun une étrangère dans son pays de naissance et sur son propre lieu de vie.

De ce fait elle ne peut bénéficier d'aucune aide, ni au titre de son âge, minimum vieillesse, ni au titre du logement (trop âgée et « hébergée » foncière). La mise en location sur son terrain, d'habitats de fortune à des étrangers, constitue sa seule source de revenus réguliers pour pouvoir vivre au quotidien. M. se trouve ainsi prise dans un cercle d'illégalité qui pèse de plus en plus sur sa situation d'exclusion.

Les personnes âgées en situation d'exclusion le sont souvent pour des raisons cumulées : faible statut familial lié à l'âge, faible statut « culturel » chez les familles elles mêmes en quête d'aides sociales. Bref, plus on descend dans la hiérarchie sociale et plus les personnes âgées ont un faible statut. Et moins la solidarité venant des descendants s'exerce, lorsque ces derniers occupent une

faible position sociale. Les enjeux fonciers deviennent aigus et la solidarité inter générationnelle s'émousse considérablement.

IL est remarquable de constater la faible revendication sociale de cette catégorie d'exclus. Conformément aux usages traditionnels des modes d'habiter des personnes vieillissantes, elles ne revendiquent pas une « belle maison », c'est là la juste revendication à leurs yeux de la « *bweni harussi* » (la « jeune mariée »), une revendication quelque peu déplacée pour elles, en tout cas anachronique. Leur souhait va simplement vers une aide quotidienne pour accompagner leur fin de vie dans la dignité et le minimum vital : aide financière pour assumer alimentation et factures.

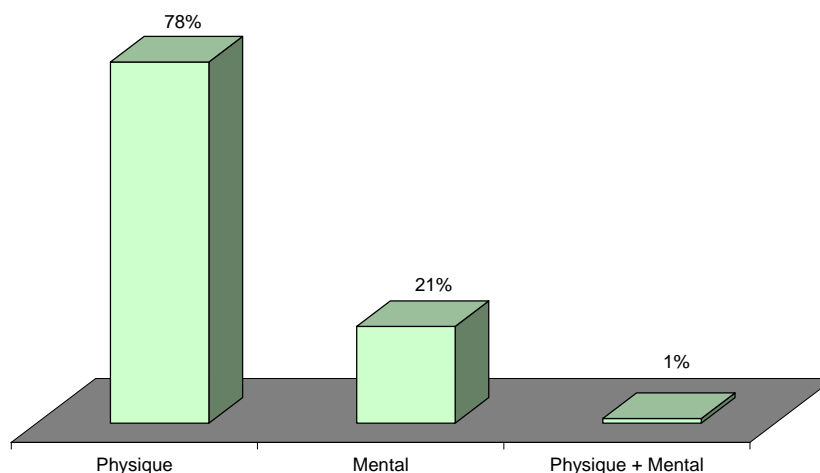


M. occupée à la préparation de son repas du soir, dans un coin cuisine de fortune accolé à son logement principal en tôles.

3.4- Handicap et exclusion

Entre 2004 et 2009, 732 demandes d'Allocation Adulte Handicapé (AAH) ont été faites. Aujourd'hui, des droits à l'allocation AAH sont ouverts pour 298 dossiers. Cette allocation concerne essentiellement des personnes présentant un handicap physique :

Accès à l'Allocation Adulte Handicapé : nature du handicap des allocataires en 2008



Source : DASS 2009.

La population de Mayotte n'est pour autant exempte de problèmes psychiques ou de pathologies mentales puisque sur la même période, le Centre de Santé Mentale a consulté 2.689 patients. Une majorité de femmes : 1.544, soit 57% de l'ensemble. Les deux tiers des patients sont des adultes de 20 à 40 ans.

Au moment où le Centre de Santé Mentale est en pleine restructuration, il est appelé à devenir un service de psychiatrie à part entière du Centre Hospitalier de Mayotte, nous nous intéresserons ici aux aspects culturels de la « folie » et notamment aux jugements communs et à la place que la société traditionnelle réserve aux personnes jugées inaptes, du point de vue de leurs capacités mentales, à mener une existence ordinaire. Les jugements communs sont analysés ici dans l'optique de comprendre les logiques sociales pouvant être à l'œuvre dans l'exclusion des malades mentaux.

Handicap mental et exclusion : « *wenza massera* », « *daba* » (« les fous »)

Les *wenza masera* ne communiquent pas ou alors sur un mode inintelligible. Du point de vue des classifications communes ils se trouvent hors du champ social ordinaire. Ils peuvent adopter des comportements violents et imprévisibles. Les hommes de cette catégorie déambulent souvent nus.

Ils sont pris en charge par les familles de façon sporadique mais sont la plupart du temps livrés à eux-mêmes, et de plus en plus, pour tout ce qui concerne les nécessités du quotidien : toilette, nourriture, couchage.

Leur mode existentiel est celui du nomadisme avec parfois des parcours migratoires distincts selon leur capacité à supporter le contact des autres personnes : exode rural pour les « nomades » d'origine villageoise qui trouvent en ville d'avantage d'opportunités de se nourrir (poubelles,

solidarité occasionnelle) ; exode urbain lorsque les personnes fuient les zones habitées pour trouver refuge et évoluer dans des zones péri urbaines où la présence de parcelles cultivées offre des opportunités alimentaires.

Ils relèvent du champ de la santé mentale. Mais certains d'entre eux peuvent être dans un état psychologique de grande dépression consécutif à des événements sociaux, familiaux ou conjugaux à l'origine d'une exclusion sur fond de vie « ordinaire » ; ils sont alors, en quelque sorte, devenus « *masera* ». Le comportement de certains enfants considérés comme « *masera* » peut conduire à des situations de réclusion domestique très sévères (quelques cas de mineurs identifiés par le TPE) dès lors qu'ils sont jugés dangereux pour les autres (agressions avec armes, etc.).

Handicapés mentaux légers : une faible identité « native »

Les « *daba* » ont une existence beaucoup plus socialisée. Leur handicap mental léger est un handicap de naissance. L'opinion commune considère simplement qu'ils n'ont pas « toute leur tête ». Une différence souvent indiquée par leur identité pseudonymique d'usage : Fatima « *daba* », Mohamed « *daba* ». Derrière ce geste oral d'apparente intégration, nommer de la sorte est une façon pour la communauté familiale ou l'entourage de ne pas indiquer la filiation, de rester discret sur l'origine patronymique et préserver ainsi symboliquement l'ascendance de la honte attachée à avoir un enfant handicapé. Une pratique qui s'apparente en tous points aux rituels d'attribution des noms des enfants de la « délinquance », nés hors mariage, non reconnus socialement lorsqu'il ne leur est pas attribué de patronyme conforme : nom simple (« Ahmed »), ou encore matronyme (« Ahmed Fatima »). Ainsi en effet des enfants, auteurs ou victimes, marqués par un état civil traditionnel stigmatisant :

« Le phénomène des mineurs « sans papiers » à Mayotte relève presque exclusivement d'un défaut de reconnaissance paternelle à la naissance. Selon la division sexuelle des rôles parentaux, il incombe en effet au père de « s'occuper des papiers » de ses enfants, une formalité administrative vécue en cohérence avec la tradition de transmission patronymique à l'enfant. L'analyse minutieuse des dossiers d'assistance éducative du TPE nous livre quelques clés sur ce thème et fait apparaître notamment qu'il semble exister comme des degrés de reconnaissance paternelle, degrés qui déterminent la conformité, tant traditionnelle qu'administrative, de l'état-civil des enfants et qui s'observent au travers des pratiques onomastiques (attribution des noms).

Le premier degré [de reconnaissance paternelle] pourrait être incarné par le cas de l'enfant non totalement légitimé auquel est donné, suite à un conseil de famille, le patronyme du grand père **maternel**. L'attribution d'un patronyme autre que celui du père biologique procède globalement d'une stratégie de sauvetage social (par l'intégration onomastique à la lignée maternelle) autant que d'exclusion du contrôle paternel.

Le second degré propose une variante inspirée du droit commun français, lorsque la non reconnaissance du père biologique conduit à l'attribution, mais ici selon la logique traditionnelle transposée à la mère, d'un « matronyme » : l'état-civil de l'enfant est ainsi composé d'un binôme peu orthodoxe au regard de la tradition puisqu'il associe un nom sexué (équivalent du prénom européen, cf. plus loin) correspondant au sexe de l'enfant à un « matronyme » également sexué mais qui constitue une anomalie onomastique vis-à-vis de l'attribution traditionnelle patronymique (surtout pour un garçon).

Le cas des enfants uniques, issus d'une grossesse précoce illustre assez bien l'ultime degré de « l'errance identitaire ». Souvent, le père biologique n'a même pas été informé de sa paternité.

En ce cas, et à la condition que la famille maternelle n'estime pas opportun de mobiliser un conseil de famille pour l'attribution d'un patronyme, l'enfant peut ne porter que son propre nom (son prénom dirait-on dans la culture européenne), c'est-à-dire le nom qui en principe, accolé au nom de son père (patronyme), l'identifie en propre tout en indiquant sa filiation et par là, la légitimité de sa naissance. Un nom qui l'identifie et doit permettre aussi d'identifier la filiation de ses descendants (dans le système traditionnel du moins).

En dehors de toute considération administrative (quoique, nous l'avons vu, la situation administrative d'état-civil est fortement liée au rite de reconnaissance sociale de l'enfant), l'analyse de l'identité onomastique s'avère un préalable crucial au décryptage de la « délinquance » parce que cette identité constitue un indicateur peu visible aux yeux des non initiés mais puissant d'une certaine « errance identitaire » des mineurs ».

Rapport d'étude « L'enfance en danger à Mayotte », APREDEMA, novembre 2007, 69 p. (Cabinet ISM), pp. 37-39.

Derrière la relative bienveillance collective qui paraît s'exercer à l'égard des « *daba* », ils sont connus dans leur quartier, on les salue, on plaisante avec eux, etc., ils n'en sont pas moins objectivement écartés des rituels fondamentaux de l'existence sociale, à commencer par leur marginalisation identitaire.

On observe pour la population des « *daba* » des procès d'exclusion différenciés selon le sexe, l'âge des personnes. Si, d'une façon générale, les « *daba* » ont une faible existence sociale et restent assignés à des rôles relevant du mimétisme social, c'est le passage à l'âge adulte qui confère brutalement à leur dépendance existentielle tous les ingrédients de l'exclusion, les expose à tous les dangers sociétaux.

Les femmes « *daba* »

Les femmes « *daba* » n'accèdent qu'exceptionnellement aux avantages fonciers liés à leur sexe, du fait de leur handicap, du fait des réserves de leur entourage familial sur leur capacité à jouer leur rôle de maîtresse de maison, du fait des incertitudes quant à la légitimité de leur descendance en principe vouée à hériter du foncier domestique. Souvent ainsi écartées de la transmission foncière matrilocale, elles connaissent alors la trajectoire domestique d'ordinaire réservée aux hommes célibataires des familles : hébergement foncier, habitats de fortune voués à être détruits à moyen terme. Cette anomalie sexuée dans les modes d'habiter constitue un fait discret mais très puissant dans l'exclusion de ces femmes.

Une des clés de leur exclusion réside dans leurs très faibles chances sur le marché matrimonial « ordinaire ». Et c'est là le point : fondamentalement lié au foncier féminin, le mariage est un pacte social et familial qui va bien au-delà des simples considérations de convenance personnelle. L'anomalie résidentielle de ces femmes « hébergées » constitue en fait une péripétie traduisant directement la disqualification matrimoniale et le statut marginal au sein de la lignée auxquels l'opinion publique, voisins et parents, la destinent.

Une femme « daba » d'un village de la commune de Kani Keli illustre quelques aspects de ces logiques d'exclusion :

H. a un peu moins de 30 ans et vit dans un petit village en secteur rural. Elle occupe un logement précaire en tôles dépourvu d'électricité et de branchement d'eau potable. Elle se procure de l'eau potable chez une voisine. Ce logement d'une seule pièce appartient au propriétaire foncier, une femme de la famille qui réside actuellement à La Réunion. H. n'a pas d'activité, elle a trois enfants à charge, nés de trois pères différents. Cette multi paternité de la fratrie des enfants correspond à une trajectoire conjugale qui s'est toujours exercée à l'intérieur du marché matrimonial déprécié des conjoints étrangers, suspectés d'avoir des ambitions administratives personnelles. Tel est le cas de H. qui, d'ailleurs encouragée par son père, a contracté un premier mariage hors de sa commune de naissance avec un homme anjouanais qui l'a rapidement laissé tomber à la naissance du premier enfant. Le père biologique a actuellement la garde de cet enfant.

Aujourd'hui, après une seconde union comparable, H. vit en couple avec un autre homme anjouanais sans activité, qui ne manifeste pratiquement aucune solidarité économique vis-à-vis de son épouse. H. qui est revenue dans son village d'origine bénéficie, outre d'un hébergement domestique de fortune, d'un aide régulière en nature (alimentation, produits de première nécessité) qu'elle trouve auprès de femmes du village non directement apparentées à l'ensemble familial. C'est son propre père qui lui fournit couches et lait en poudre pour son dernier enfant en bas âge. Lorsqu'elle s'est présentée à la mairie il y a quelques mois pour contracter un mariage avec son conjoint actuel, l'employé de mairie n'a pas consenti à sa requête. Suite à cet événement, son passeport en bonne et due forme a été confisqué par un membre de la famille dans l'optique de la protéger des stratégies matrimoniales intéressées dont elle reste l'objet.

H., bien que française et en possession de papiers en règle, ne bénéficie d'aucune aide, ni allocations familiales, ni Allocation Adulte Handicapé.



H. à son domicile en compagnie de son dernier enfant

Usages sociaux du handicap

Il arrive que des femmes « *daba* », isolées au plan conjugal et en situation de grande précarité, s'aventurent sur le terrain du commerce sexuel. Du fait de leur innocence sociale (H. à l'époque où elle vivait seule : « je croyais que l'on donnait de l'argent pour ça »), les tentatives de recours à la prostitution aboutissent régulièrement à une forme d'exploitation sexuelle sans compensation du fait des faibles armes intellectuelles et sociales dont elles disposent (aucun membre de l'entourage familial n'est disposé à venir défendre l'honneur de ces femmes qui sont considérées et tenues en dehors du jeu social).

Mais le cas de cette femme montre que si les femmes handicapées sont, d'une façon générale en quelque sorte « naturellement » assignées au marché matrimonial déprécié du fait de leur élection sélective par des hommes étrangers, elles peuvent aussi être encouragées à s'y positionner, par leurs propres parents, dans le cadre d'une stratégie assez explicite que l'on pourrait considérer comme un « placement » conjugal.

Mais les enquêtes mettent en évidence que les conséquences sociales de ce marché matrimonial de faible légitimité s'exercent aussi sur les enfants nés de ces unions lorsque ces derniers peuvent, à leur tour, se retrouver instrumentalisés comme « enfants à charge » par leurs tuteurs biologiques « valides » en quête de titre de séjour.

N. a 45 ans. Elle vit dans un village en secteur rural. Elle n'a aucune activité. Elle est propriétaire de son logement, un logement social de facture sommaire (case « POM ») livré dans les années 1980 et dont le principe reposait sur une part importante d'auto finition laissée à la charge des tributaires (livraison de la structure porteuse et du couvert avec possibilité de deux petites pièces à vivre à aménager soi-même, sans commodité).

N. accède aux réseaux d'eau et d'électricité grâce à la générosité d'une voisine. N. a donné naissance à 6 enfants. L'aînée des enfants vit chez la mère de N. Un autre enfant a été confié à sa sœur. N. a donc encore 4 enfants à charge. Après une trajectoire conjugale difficile mais présentant un nombre de conjoints moins important que H. (premier cas cité plus haut), N. vit désormais seule. Depuis deux ans, elle s'est fait implanter un contraceptif (type Implanon) longue durée au dispensaire de son village. Sa fille aînée, qui a été élevée par sa mère, passe de temps en temps lui apporter quelques denrées alimentaires de base. Sur le papier, N. est allocataire de l'AAH. Il semble que cette allocation soit perçue par sa mère, sans rétrocession à l'intéressée.

L'exemple de N. illustre parfaitement l'amplitude sociale, subreptice, du processus d'exclusion conduisant à un isolement familial total. Le processus s'exerce d'abord vis-à-vis d'une personne individuée (au titre d'un stigmatisme mental par exemple : « N. *daba* »). Le « dé-placement » familial de la fille aînée de N. sous la tutelle de la grand-mère qui apparaît d'abord comme un choix de raison, conduit en réalité à un double effet qui tend à accentuer le processus d'exclusion de la mère biologique. Si la prise en charge par la grand-mère de la fille de N. contribue en effet au sauvetage social de cette dernière, elle contribue en même temps à priver N. des devoirs filiaux traditionnellement confiés au premier enfant vis-à-vis de leur mère. De fait, la fille aînée de N., qui devrait être en principe domiciliée chez sa mère et lui venir en aide au quotidien (contrat social ordinaire des filles non encore mariées), s'acquitte de cette mission auprès de celle qui l'a élevée (sa grand-mère) au détriment de sa mère biologique qui du même coup se trouve écartée de la place qui devrait lui revenir au sein de la lignée. Dans le cas de N., les enfants ne sont pas instrumentalisés par le conjoint étranger qui a disparu sans laisser d'adresse.

Sans conjoint légitime, sans reconnaissance sociale de son ascendance (exploitation financière de son statut d'handicapée), sans soutien de sa descendance, N. se situe aujourd'hui dans un univers d'isolement et de non-existence sociale très aigu qui la réduit, au quotidien, à une sorte d'erreur existentielle mise entre parenthèse par les composantes sociales sur lesquelles elle pourrait compter si elle n'était pas handicapée.

Les hommes « *daba* »

Les hommes « *daba* » sont confrontés à peu près aux mêmes difficultés que les femmes. Mais du fait de la division sexuelle des rôles, leur trajectoire personnelle et les processus d'exclusion dont ils sont l'objet proposent des formes tout à fait différentes. D'un point de vue traditionnel, on sait que le parcours domestique des hommes à Mayotte se structure autour de situations successives d'hébergement : hébergement filial (maison maternelle), hébergement conjugal. C'est une donnée fondamentale pour comprendre la différence, au plan des conditions et des parcours de logement, entre les femmes et les hommes atteints d'un handicap. Si nous l'avons vu, les femmes « *daba* » peuvent se retrouver dans des typologies d'habiter qui évoquent la précarité d'ordinaire réservée aux hommes non mariés, les hommes « *daba* » voués par leur sexe à cette normalité d'habiter peuvent, pour peu que leur handicap les disqualifie au plan matrimonial, se trouver promis à une forme d'errance domestique durable et peu réversible parce que socialement plus conforme à la division sexuelle des rôles en la matière.

Dans l'exemple suivant, l'anormalité du mode d'habiter d'un homme « *daba* » est d'autant plus discrète qu'elle peut de prime abord apparaître comme s'inscrivant à l'intérieur d'une solidarité familiale :

N. a 45 ans. Outre un léger handicap mental, il a du subir plusieurs opérations à une jambe pour acquérir une mobilité satisfaisante. Il est célibataire. Il dit avoir une « copine » au moment de l'entretien mais cette dernière se trouvait alors auprès de sa famille, à Anjouan. Il occupe un emploi de CES à la mairie de sa commune de résidence. Il s'occupe des espaces verts. Son lieu de vie est situé dans l'emprise foncière de la maison de sa mère. Il s'agit d'une chambre sans éclairage naturel ni ventilation à laquelle on accède par un étroit couloir après avoir franchi l'espace cour arrière de la maison maternelle, puis un bâtiment d'extension ancien non achevé qu'il utilise pour faire sa toilette. Dans sa chambre un matelas en mauvais état est posé à même le sol. Il n'y a pas de porte à la chambre.



N. nous reçoit dans l'arrière cour de la maison de sa mère.



Vue du couloir d'accès à sa chambre

N. a un frère qui a une malformation de naissance très prégnante au visage, ce dernier occupe une chambre à côté de la sienne. Ils sont tous deux handicapés légers, exclus du marché matrimonial ordinaire, instrumentalisés sur un marché matrimonial intéressé (quête d'état civil des épouses ou copines étrangères), dont une des conséquences possibles est l'instrumentalisation des enfants de cette union en cas de séparation, cas fréquent : caution de résidence pour la femme, faible revendication familiale de cette descendance non conforme aux yeux de la parentèle de l'homme (risque d'exclusion de l'enfant par la non ou faible reconnaissance de la parentèle bénéficiant de la plus forte légitimité).

Si l'on analyse le cas de ces deux personnes, elles peuvent apparaître comme très aidées au plan familial (leur mère), une mère qui dispose d'un capital social suffisant pour obtenir de la sphère politique communale des emplois plus ou moins consolidés à ses garçons (l'un est en CDI, employé de bureau, l'autre en CES entretien d'espaces verts, reconduit autant que possible).

Ses deux garçons n'en occupent pas moins une situation très précaire au logement familial. Ils sont tolérés au plan des strictes obligations maternelles vis-à-vis des membres masculins de la descendance : couchage sommaire, nourriture. Ils sont invités à faire leurs besoins à l'extérieur de la maison. Leurs lieux de couchage relèvent d'une insalubrité totale. A leurs difficultés de départ s'ajoutent des difficultés liées à la maladie pour l'un d'entre eux.

Cette anomalie de trajectoire des garçons (statut d'adolescent semi hébergé qui s'éternise) trouvera son terme au décès de la mère, lorsque l'héritière féminine ayant droit coutumière sur la maison investira les lieux. Le rapport d'égalité générationnelle entre sexes (situation de concurrence au profit exclusif des membres féminins) mettra un terme au pacte fragile de solidarité qui a cours actuellement. Les deux hommes se retrouveront à la rue.

Il s'agit d'un cas typique d'exclusion de très faible visibilité sociale, avec effets visibles différés.

On peut estimer le nombre des personnes adultes atteintes de handicaps psychiques légers et stigmatisées au plan social à environ 1.200 à Mayotte¹².

¹² Estimation réalisée à partir de l'inventaire exhaustif de quelques villages ruraux et quartiers urbains et extrapolé à l'ensemble de Mayotte (environ 0,6% de la population totale relève de ce profil).

**4- PROPOSITIONS
OUTILS INSTITUTIONNELS
OUTILS OPERATIONNELS
EXEMPLES D' ACTIONS**

En introduction aux propositions

Les propositions présentées ici affichent des ambitions opérationnelles très fortes. De la proposition 1 à la proposition 6, on décline toutes les composantes d'un dispositif d'action sociale qui paraît nécessaire à l'amélioration en particulier de l'accès des usagers à leurs droits sociaux :

- Un outil institutionnel
- Un outil opérationnel
- Des méthodes de travail, d'organisation, d'action.
- Des outils d'observation et d'évaluation des actions conduites

Pour autant, ce dispositif innovant n'a pas vocation à se substituer aux dispositifs existants. Son ambition est plutôt de les faire se rencontrer, travailler ensemble à l'amélioration globale de l'action publique au bénéfice des usagers et en particulier des toutes les personnes qui aujourd'hui à Mayotte sont dans une situation de non recours à leurs droits.

Enfin, ce serait assez peu dire que ce volet propositions a seulement bénéficié des conseils et de l'appui éclairés de Soizick CAZAUX, Inspecteur Principal de la DASS Mayotte. Elle a en réalité rédigé *in extenso* certaines propositions, mais surtout elle a consenti à mettre toute sa culture sociale, juridique, toute son expertise acquise au contact de terrains singuliers (Guyane) au service de ce chapitre, pour donner finalement à l'ensemble des propositions esquissées l'ambition opérationnelle et la cohérence que je peinais à formuler. Une ambition que la situation mahoraise appelle, au vu des urgences identifiées en phase de diagnostic.

Proposition 1 - CHARTE DE PARTENARIAT POUR LA MISE EN PLACE D'UN POLE D'ACCUEIL EN RESEAU POUR L'ACCES AUX DROITS SOCIAUX (PARADS)¹³

Préambule

La problématique de l'accès aux droits représente un enjeu essentiel à Mayotte. Dans un contexte d'évolution statutaire et de cheminement vers le droit commun, il est nécessaire de pouvoir assurer une réelle coordination des acteurs permettant de répondre aux besoins prioritaires identifiés localement.

En effet, l'amélioration de l'accès effectif aux droits et prestations existant actuellement suppose non seulement une meilleure diffusion de l'information mais également un travail en réseau reposant sur une culture commune et une mobilisation interinstitutionnelle.

La mise en place d'un dispositif de type « Pôle d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux » (PARADS) est susceptible de favoriser cette nécessaire coordination et d'organiser un réseau partenarial de nature à faciliter les démarches d'accès aux droits.

Objectifs d'un réseau partenarial de type PARADS

Le pôle d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux caractérise avant tout une méthode de travail visant à mieux organiser le partage des informations et la coordination entre les partenaires impliqués dans l'accueil et l'accompagnement des personnes en difficulté.

Les difficultés d'accès à l'information, la complexité des procédures, la méconnaissance des dispositifs, les incertitudes quant aux possibilités de bénéficier de certains droits, peuvent en effet être à l'origine de situation de non recours aux droits et facteurs d'exclusion sociale.

Dans ce contexte, un travail en réseau doit notamment permettre de mieux organiser les réponses existantes, d'améliorer les prises en charge et de faciliter les démarches.

Il s'agit de parvenir à une vision globale de l'accès aux soins, aux droits sociaux, à la justice, reposant sur un partenariat renforcé.

¹³ Pour une présentation complète de la démarche PARADS, se reporter aux annexes.

Les objectifs généraux d'une telle démarche sont les suivants :

- Organiser le partenariat et le travail en réseau des opérateurs.
- Apporter une réponse de proximité en terme d'information, de conseil et d'accompagnement.
- Favoriser la mise en place d'outils communs et de dispositifs d'informations partagés.
- Constituer un lieu ressource pour les personnes en difficulté.

Cette démarche doit pouvoir s'accompagner d'une attention particulière en direction des publics isolés en situation de non recours. A cet effet, la constitution d'une équipe mobile susceptible d'aller à leur rencontre et de les accompagner dans une démarche d'ouverture de droits pourrait être utilement envisagée.

Article 1 Objet de la Charte

La présente charte a pour objectif de définir les principes généraux du partenariat entre les différents acteurs pour la prise en charge des personnes en difficulté dans leur démarche d'accès aux droits. Les modalités concrètes de travail entre chacun des acteurs concernés pourront faire l'objet de conventions spécifiques qui devront être en adéquation avec les principes définis par la présente charte.

Les signataires de la présente convention s'engagent à constituer un réseau autour de la prise en charge globale des personnes en difficulté dans leur démarche d'accès aux droits afin d'apporter une réponse adaptée à chaque situation.

Ils s'engagent à renforcer leur coordination pour aboutir à la réalisation d'outils communs de diagnostic, de signalement et de traitement des demandes d'accès aux droits.

Article 2 Territoire

Ce réseau a vocation à couvrir l'ensemble du territoire de Mayotte.

Article 3 Modalités

Il apparaît nécessaire de développer une connaissance et une reconnaissance des institutions et des acteurs de terrain, afin de clarifier les responsabilités et les rôles de chacun et de travailler en complémentarité.

Dans l'immédiat, la démarche de Pôle d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux reposera sur l'élaboration des outils nécessaires à son bon fonctionnement :

- guide de procédures, notamment s'agissant des échanges d'information
- recueil des droits et prestations et conditions d'accès à l'attention des professionnels comme des usagers
- outils de gestion et de suivi partagés
- formation des acteurs, partage des connaissances et désignation de référents
- mise en place d'actions communes d'information et de prévention

Chaque demande devra s'accompagner d'un échange d'information susceptible de permettre des ouvertures de droits concomitantes, d'éviter la multiplication des démarches et des justificatifs à fournir, mais également de favoriser la détection de situations nécessitant une attention particulière.

Article 4 Principes de fonctionnement

Le traitement des demandes nécessite une approche partagée reposant sur des liaisons fonctionnelles.

En effet, il ne s'agit pas de créer un lieu nouveau mais d'assurer la coordination des partenaires en améliorant le partage des informations et le passage de relais.

Dans cette perspective, chaque partenaire doit désigner une ou des personnes référentes, interlocutrices privilégiées des autres professionnels pour le traitement des demandes et des problématiques identifiées.

Des correspondants locaux pourront également être identifiés au sein des services sociaux des communes afin de favoriser les réponses de proximité.

Il conviendra par ailleurs de veiller à la qualité de l'accueil dans les différents services et institutions, étape primordiale pour les personnes en difficultés.

Toute demande donnera lieu à la rédaction d'une fiche de synthèse permettant de recueillir les informations de base nécessaires à chacun des partenaires pour l'ouverture des autres droits potentiels de la personne.

Chaque fois que nécessaire, le réseau favorisera une concertation rapide avec les partenaires signataires de la convention en réponse à une situation d'urgence.

Le réseau mobilisera les ressources appropriées à chaque situation rencontrée. Chaque institution peut être, tour à tour, l'acteur principal de la prise en charge sachant que cette fonction peut se déplacer d'une institution à une autre au fur et à mesure du parcours de l'utilisateur.

Les signataires de la convention soulignent l'importance du respect de la place centrale de l'utilisateur, de la reconnaissance de chacune des étapes de sa trajectoire, de la nécessité de la continuité de l'accompagnement, dans le respect de la spécificité du travail de chaque professionnel référencé à sa propre institution.

Article 5 Conventions spécifiques

Les conventions entre partenaires devront comporter dans le respect des dispositions légales et réglementaires :

1. les référents de chaque institution

2. l'objectif commun poursuivi
3. les procédures d'accès mises en place
4. les moyens organisationnels mis en œuvre et les modalités de communication
5. les obligations des parties
6. les modalités d'évaluation régulière
7. la durée de la convention.

Article 6 Suivi et évaluation

Les partenaires du réseau conviennent de se retrouver au moins une fois par an afin d'évaluer la mise en œuvre concrète des principes définis par la présente convention.

A cette occasion, chaque convention spécifique de partenariat fera l'objet d'un bilan.

Par ailleurs, des groupes de travail pourront être mis en place afin d'approfondir certaines thématiques et élaborer les propositions susceptibles d'améliorer les dispositifs et l'accès effectif aux droits.

Article 7 Durée

Les modalités de cette charte sont valables pour une durée d'un an à compter de la date de la signature et sont renouvelables par tacite reconduction.

Article 8 Dénonciation

En cas de dénonciation, le signataire à l'origine de celle-ci devra en faire part aux autres signataires, par lettre recommandée, trois mois avant échéance.

Article 9 Avenants

La convention peut être ouverte par voie d'avenant à d'autres partenaires que les partenaires signataires.

Signataires :

- DASS (Direction des Affaires Sanitaires et Sociales)
- Conseil général (DSDS – Direction de la Solidarité et du Développement Social)
- CAF (Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte)
- CSSM (Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte)
- Tribunal
- CREC (Commission de Révision de l'Etat Civil)
- CTAD (Conseil Territorial de l'Accès aux Droits)
- Communes
- CHM (Centre Hospitalier de Mayotte)

Proposition 2 - **MISE EN PLACE D'UNE EQUIPE MOBILE**

L'accès effectif aux droits suppose de pouvoir identifier les situations de non recours et de mettre en place une démarche de proximité permettant d'aller au contact des personnes en situation d'exclusion, qui ne vont pas ou plus vers les services sociaux ou les institutions.

A cet effet, la constitution d'une équipe mobile est susceptible de contribuer à cet objectif.

Objectif :

- aller au contact des personnes en situation d'exclusion ou de grande difficulté
- analyser les situations et informer des droits potentiels de la personne
- orienter vers l'interlocuteur de référence
- assurer le lien avec les partenaires susceptibles de prendre le relais

Modalités de fonctionnement :

L'équipe mobile pourrait être constituée de représentants des principaux partenaires de manière à permettre une présence d'au moins deux personnes, dont un travailleur social.

Chaque partenaire mettrait ainsi à disposition, selon un calendrier élaboré en commun, une personne ressource susceptible de pouvoir apprécier la situation de la personne dans sa globalité et identifier ses droits potentiels.

Par ailleurs, l'équipe mobile doit pouvoir s'appuyer sur des agents de proximité en capacité de procéder à des premiers repérages de personnes isolées. A cet égard, les communes représentent un partenaire essentiel qu'il convient d'associer à la démarche. Un planning des tournées de l'équipe mobile pourrait être élaboré en lien avec l'agent communal désigné comme référent afin de s'assurer de sa présence et de son accompagnement.

Moyens de fonctionnement :

Dans un premier temps, un financement de la DASS pourrait être envisagé dans le cadre d'une expérimentation du dispositif, préalable à sa pérennisation.

Ce financement aurait vocation à assurer :

- le recrutement d'une personne susceptible d'animer de façon permanente l'équipe mobile et de coordonner les interventions des partenaires ;
- les frais de fonctionnement de l'équipe mobile (véhicule)

Proposition 3 - **AGIR SUR LES SITUATIONS D'EXCLUSION**

Inscrire les actions dans une démarche de projet

- Définir des stratégies opérationnelles sur la base d'éléments de diagnostic des situations d'exclusion. Ces **éléments de diagnostic** doivent être construits à partir de **l'observation du champ social** de l'exclusion, **non plus à partir des seuls objectifs institutionnels** parfois seulement induits par une logique législative : mise en place ou extension à Mayotte de nouvelles mesures et outils d'action sociale.
- Finaliser des **objectifs recherchés** vers lesquels tendre (diminuer les situations de non recours aux droits par exemple). Mais, dans un souci d'opérationnalité et de possibilité évaluative, il est souhaitable que ces objectifs généraux soient déclinés en **résultats à atteindre** avec des indications sur les **délais**.

EXEMPLES :

Axe thématique : **non accès aux droits des familles**

Exemple 1

Public cible : ménages familiaux situés en bas de l'échelle sociale (sans activité, ouvriers), 4 enfants et plus à charge.

Potentiel démographique : 5.500 ménages, 16.000 enfants

Objectifs recherchés :

- Réconcilier les ménages et personnes en situation **d'auto exclusion** avec les politiques publiques sur la base d'une information axée sur la notion de droit.
- Faciliter l'accès secondaire de ces exclus des prestations familiales de base à leurs droits en matière de **logement très social**.

Résultats attendus :

- Affiliation de 500 ménages de ce profil socio-familial entre juillet 2009 et juillet 2010
- Engagement de 100 ménages mal logés de ce profil dans les dispositifs sociaux d'accès à un logement digne (LATS, LLTS).

Axe thématique : **non accès aux droits des personnes isolées et protection des personnes**

Cet axe social prioritaire réunit deux problématiques traitées conjointement :

- L'accès aux droits des personnes isolées au plan social
- La mise en place de mesures garantissant la préservation des intérêts des personnes dans l'accès à leurs droits.

D'un point de vue social, cet axe concerne notamment l'ensemble des personnes qui se trouvent en **situation d'isolement social, de forte dépendance, de maltraitance, d'exclusion sociétale**. Les différents partenaires doivent s'assurer que l'accès aux droits de ces personnes s'effectue dans le respect de leur intégrité physique, intellectuelle et morale en intégrant dans le processus d'accompagnement l'évaluation de leur capacité à se gérer elles-mêmes.

Dans tous les cas, le recours judiciaire ne devra être envisagé qu'en ultime recours (mise sous tutelle, curatelle, sauvegarde de justice).

Exemple 2 :

Public cible : personnes présentant un handicap psychique et en situation d'exclusion d'un point de vue sociétal.

Potentiel démographique : 1.200 personnes adultes

Objectifs recherchés :

- Créer les conditions d'un accès à une existence sociale acceptable pour ces publics, autour d'objectifs pouvant être orientés par les rôles sociaux traditionnellement attachés au sexe des personnes :
- conquête des droits et rôles féminins, état civil, prestations familiales, logement pour les femmes, indépendance sociale et économique, protection conjugale et sexuelle.
- conquête des droits et rôles masculins, état civil, indépendance sociale et économique, emploi.

La protection de ces publics peut impliquer le recours à des médiations extérieures au cercle habituel des solidarités sociales (famille, quartier, village)

Résultats attendus :

Identifier la totalité des personnes de ce profil entre juillet 2009 et juillet 2010.
Accès d'une dizaine de ces personnes par commune à des conditions dignes de vie sociale (résultats en termes d'accès effectif aux dispositifs logement, à un emploi, à une formation qualifiante, à tout autre dispositif d'insertion par l'économique).

Exemple 3 :

Public cible : personnes de plus de 65 ans en situation de non recours à leurs droits

Potentiel démographique : 2.500 personnes

Objectifs recherchés :

- Restaurer une existence civile légale : résoudre les **questions d'état civil** pour les personnes concernées
- Faire accéder à une indépendance économique (accès au minimum vieillesse pour les exclues du dispositif)
- Protéger les personnes âgées de leur famille en cas de **suspicion d'exploitation économique** (dépendance bancaire notamment des personnes déjà allocataires)

Résultats attendus :

- Sur le territoire de trois communes tests volontaires, identifier l'ensemble des personnes de ce profil en situation de non recours aux droits (tendre vers un inventaire exhaustif).
- Accès des personnes à leurs droits
- Identification systématique des causes de non recours (auto exclusion, santé, situation sociale, situation d'état-civil) dans l'objectif d'améliorer l'action publique en direction de ces publics.

Proposition 4 - **AGIR SUR LES PRATIQUES PROFESSIONNELLES**

Mettre en place un groupe de travail, en tant que :

1- Cellule opérationnelle du travail en réseau des opérateurs

- Définir collectivement les **stratégies d'action**,
 - o **Les objectifs** recherchés,
 - o **Les résultats** attendus,
 - o Les acteurs mobilisés en **partenariat** en fonction des thématiques
 - o Le calendrier et les **délais** ;
 - o les modalités de **l'évaluation** des actions programmées.

Le groupe de travail pourrait être animé par la personne recrutée dans le cadre de la mise en place de l'équipe mobile (cf. proposition 2)

2- Lieu de réflexion sur les pratiques professionnelles dans l'objectif d'un meilleur accès aux droits :

- Réfléchir sur les **critères d'accès** : pièces à fournir, cohérence inter opérateurs, **modes opératoires**, usages et droit.
- Réfléchir sur la nature **partenariale** des pratiques professionnelles

Objectifs :

- simplifier et coordonner les modes opératoires (pièces constitutives des dossiers)
- harmoniser les offres de prestation dans une logique de complémentarité au regard des spécialités institutionnelles (rationaliser les dispositifs redondants ou concurrentiels)
- promouvoir l'utilisation de dispositifs d'information partagés (outils de diagnostics partagés, mise en commun des données sociales des fichiers)

(cf. exemple d'outil d'observation de l'action sociale en annexe)

3- Lieu de réflexion et de proposition sur l'accès à l'information

- Stratégies d'information en direction des **professionnels** (conception de plaquettes)
- Stratégies d'information en direction des **usagers** (conception de manuels ou guides thématiques à l'usage du Public)

EXEMPLES

Axe thématique : **non accès à l'information (précise et/ou exhaustive) des professionnels de l'action sociale**

Cible : professionnels de l'action sociale

Objectifs recherchés :

1- Repréciser la notion d'ayant droit dans les supports de communication.

L'héritage institutionnel et les pratiques pèsent aujourd'hui de tout leur poids sur la qualité de la connaissance des publics et en particulier l'exactitude de l'information en matière de droits sociaux. Exemple de la CPS-CSSM, exemple de la SIM pour le droit au logement social, etc. Préciser et distinguer, au sein de l'offre de prestations, les aides qui sont des **droits** (minima sociaux par exemple) des autres **aides facultatives** (aide à l'équipement ménager, etc.).

2- Communiquer en se plaçant du point de vue de l'utilisateur :

Une telle approche requiert un changement radical de paradigme explicatif : partir non plus de l'inventaire de l'offre par opérateur, mais des droits et des besoins des publics auxquels on propose des réponses par axe (famille, handicap, etc.).

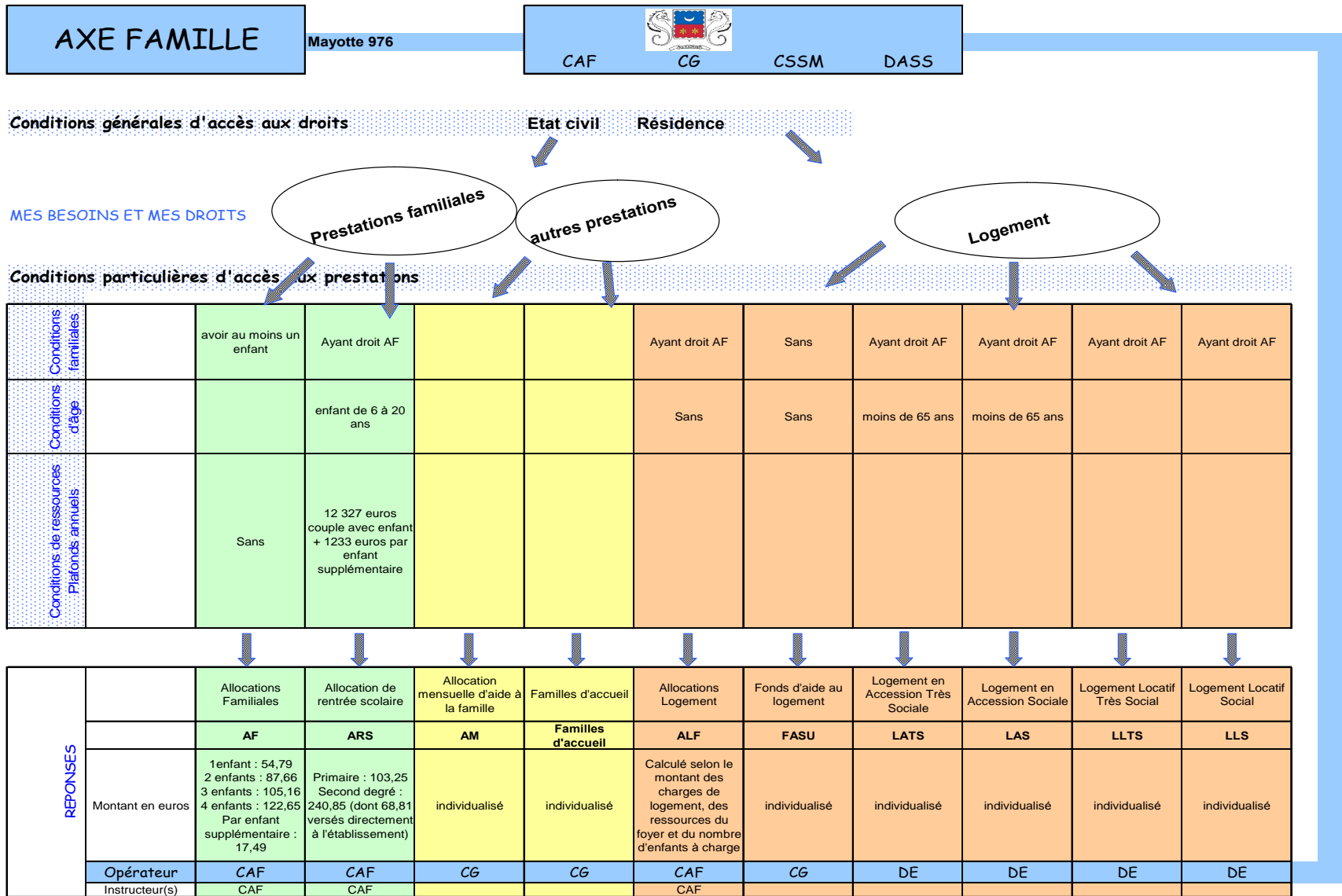
Les supports de communication doivent s'inscrire dans la logique suivante : « je suis handicapé, à quoi ai-je droit, de quelle aide puis-je bénéficier ? ». Ne pas faire l'économie des informations de base.

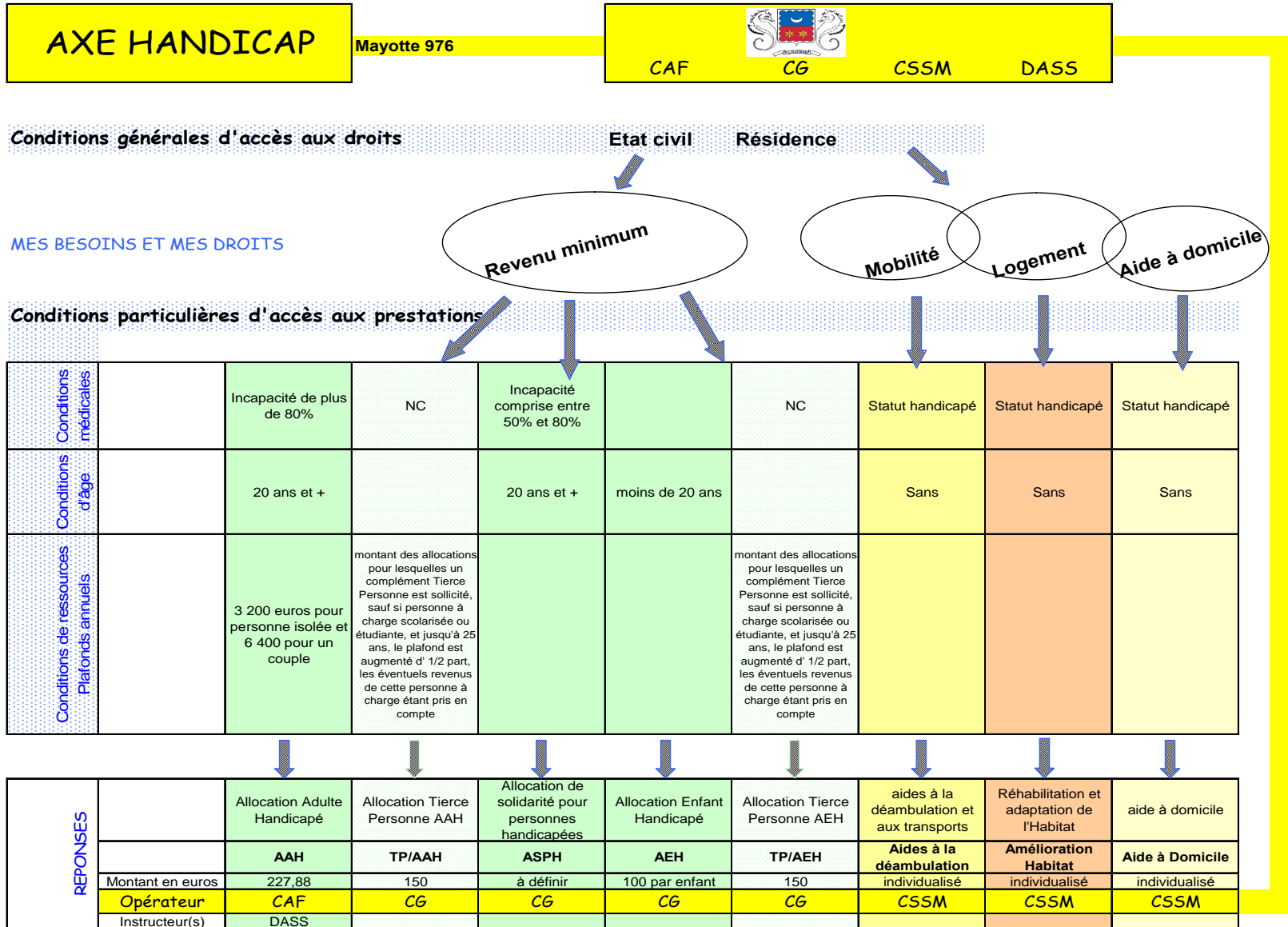
3- Etablir des supports de communication thématiques à l'intention des professionnels de l'action sociale, élaborés et partagés par les différents opérateurs

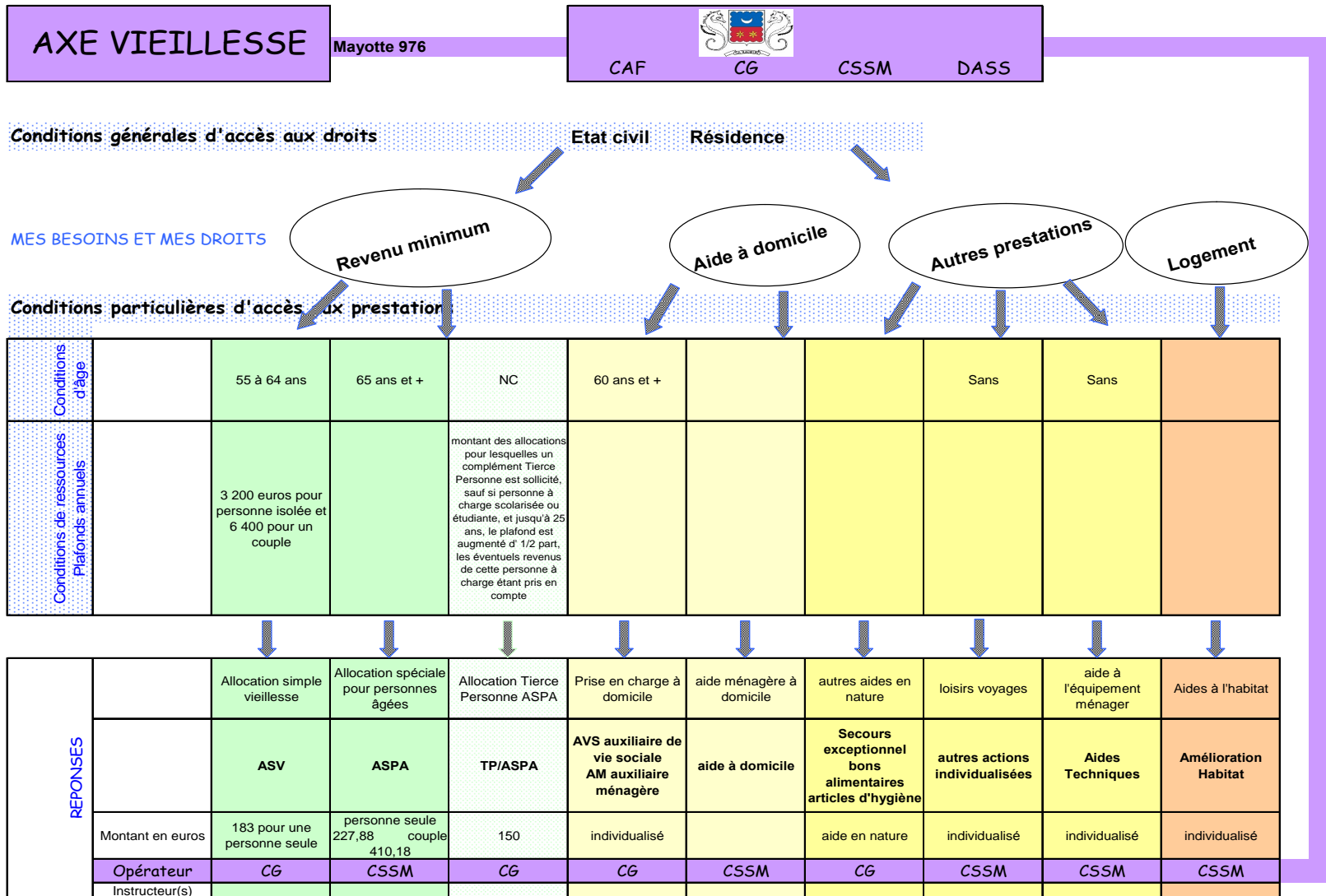
Exemples de plaquettes :

AXE FAMILLE
AXE HANDICAP
AXE VIEILLESSE

Nota Bene : les fiches qui suivent n'ont que valeur d'exemple quant aux points essentiels à mettre en œuvre : **démarche partenariale de communication** sur l'offre de prestations sociales ; offre déclinée à partir du **point de vue des usagers**. Elles peuvent en conséquence contenir certaines approximations dans leur contenu précis.







Axe thématique : **non accès à l'information (précise et/ou exhaustive) des usagers**

Cible : usagers, grand public

Objectifs recherchés :

1- Accès le plus large à l'information des usagers

- Information sur les droits
- Information sur les aides facultatives

2- Communiquer en se plaçant du point de vue de l'utilisateur :

Une telle approche requiert un changement radical de paradigme explicatif : partir non plus de l'inventaire de l'offre par opérateur, mais des droits et des besoins des publics auxquels on propose des réponses par thème.

Les supports de communication doivent s'inscrire dans la logique suivante : « je suis handicapé, à quoi ai-je droit, de quelle aide puis-je bénéficier ? ». Ne pas faire l'économie des informations de base.

3- Etablir des supports de communication thématiques à l'intention des usagers, élaborés et partagés par les différents opérateurs

EXEMPLES

Guide de la famille
 Guide des personnes âgées
 Guide des handicapés
 Guide de la santé

La conception de ces guides suppose un travail en réseau et une mise à jour régulière. Ils s'attachent à décliner clairement les conditions d'accès aux droits ou aux aides facultatives : conditions générales (et particulières). Ils renseignent les usagers sur les différents partenaires (opérateurs, associations) à qui s'adresser, sur les coordonnées complètes. Ils renseignent sur les pièces nécessaires à la constitution des dossiers.

Proposition 5 : **CONSTITUER UN COMITE D'ETHIQUE**

Certaines décisions, orientations, mesures, peuvent poser des questions d'éthique, en particulier lorsque les actions des politiques publiques possèdent une dimension intrusive.

Toutes les fois que, dans le cadre de la mise en œuvre d'actions sociales en faveur de personnes exclues, l'action publique comporte ou induit des risques sociétaux susceptibles d'aller à l'encontre des intérêts de la personne, le Comité d'éthique pourra se réunir pour statuer sur les suites à donner.

L'ensemble des jurisprudences du Comité d'éthique pourra constituer un corpus de référence pour l'exercice des politiques publiques.

Objectifs :

Mener des actions de politique sociale en tenant compte des **spécificités culturelles** des territoires, dans le souci premier de **préserver** les équilibres sociaux, les liens de solidarité, le statut social des personnes bref, les **intérêts de la personne**.

EXEMPLE

La dépendance bancaire (versement d'allocation à un tiers détenteur d'un compte bancaire, cas fréquent des personnes isolées, âgées ou handicapées) peut traduire une situation de dépendance administrative sans pour autant donner lieu à une exploitation économique. Mieux, on peut imaginer que cette dépendance lorsqu'elle est au fondement du maintien d'une relation intra familiale, devient alors un vecteur de reconnaissance sociale. En tel cas, le passage à l'indépendance bancaire (posé a priori comme un élément de sortie de l'exclusion) risque de priver la personne concernée de son statut au sein d'un ensemble familial.

Quelques références documentaires

- Rapport d'étude « L'enfance en danger à Mayotte – Comprendre pour mieux prévenir », APREDEMA, novembre 2007, 69 p. (Cabinet ISM).

Notion « d'errance ».

Notion de « territoire social » (optique opérationnelle dans le cadre de proposition de dispositifs d'action en rapport avec l'échelle spatiale d'efficacité sociale).

Notion « d'arrangement ».

Notion de « délinquance ».

Caractère fortement sexué des codes sociaux dans la précarisation ou l'exclusion des personnes.

- Enquête INSEE « Budget des familles 2005 »

- Rapport d'étude « Mieux identifier les publics cible du LATS », Direction de l'Equipeement de Mayotte, juillet 2008, 16 p. (Cabinet ISM)

Ressources des personnes.

Structure et volume des revenus des plus démunis.

Economie solidaire, dépendance économique.

- Rapport d'étude « Mal logés 2005 », Direction de l'Equipeement de Mayotte, octobre 2005, 99p. (Cabinet ISM, JVO3 Architectes & Urbanistes)

Espace social du logement à Mayotte, corrélations entre profil social et type d'habitat, indicateurs.

Situation de « mal logé » (définitions).

Populations démunies.

- Centre Technique National d'études et de recherches sur les Handicaps et les Inadaptations, « Habitat regroupé et situations de handicap », P. Roussel et J. Sanchez, janvier 2008, 86 p.

Logement et hébergement adapté

- « Qu'est-ce qu'un PARADS (préconisations sur les principes fondamentaux des PARADS) », Ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement, Ministère de la Santé et des Solidarités, Direction Générale de l'Action Sociale, ACADIE, octobre 2006

Pôle d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux.

5- ANNEXES

Principes de la démarche de type PARADS
Annexe proposition 4 – outil partenarial d’observation de l’action sociale
 Tris à plat CAF (toutes prestations)
 Tris à plat CSSM (assurance maladie)
 Tris à plat CSSM (ASPA)
 Tris à plat DASS (AAH)

Pôle d'Accueil en Réseau pour l'Accès aux Droits Sociaux (PARADS)¹⁴

I.1 QU'EST-CE QU'UN POLE D'ACCES EN RESEAU POUR L'ACCES AUX DROITS SOCIAUX ?

Il s'agit d'une démarche qualité conduite en direction et par les professionnels des organismes qui interviennent dans le champ de l'accès aux droits sociaux sur un territoire donné.

L'échelle territoriale pertinente est à définir par les acteurs locaux mais elle est de préférence infra-départementale. La démarche PARADS peut donc s'inscrire dans une logique de proximité ou d'amélioration du service au public au sens large (Points d'accès aux droits, Point Info Familles, Maisons des services publics, Maison des associations, Maison de Pays...), mais ne peut en aucun cas s'y réduire.

Service social des communes pour Mayotte ? Pour introduire d'emblée une démarche de proximité et impliquer les acteurs communaux.

Cette démarche a pour finalité une amélioration du service rendu au public dans ses rapports avec ces organismes, en ciblant les publics en risque de rupture ou en risque de non accès aux différents droits sociaux. Concrètement quelles que soient les orientations du projet élaborées localement, les PARADS doivent poursuivre deux objectifs opérationnels à formaliser au sein d'une convention de partenariat (cf. infra) :

- La réduction des temps de traitement des dossiers de demande d'aide ou d'ouverture de droits (selon les sites, concernant un ou plusieurs organismes partenaires, ou un ou plusieurs dispositifs partenariaux)
- amélioration de la performance de l'accueil (selon les sites, concernant l'accueil au sein d'un ou plusieurs organismes partenaires).

La démarche PARADS a pour vocation de doter d'outils de fonctionnement en réseau les professionnels, qui en sont donc les bénéficiaires directs. Le PARADS caractérise une démarche de travail entre professionnels, et ne peut venir labelliser un pôle de services au public.

Quelles que soient les particularités locales des PARADS, la démarche s'appuie sur cinq principes méthodologiques (diagnostic partagé, outil de repérage des publics à risques, formation-action, pilotage partenarial, évaluation continue).

Deux principes sont transversaux pour la mise en oeuvre d'un PARADS :

- La participation : l'intégration d'éléments favorisant la participation des usagers est un élément contribuant à la qualité de la démarche.
- Le partenariat : afin d'assurer la conduite partenariale de la démarche, des référents doivent être désignés au sein de chaque organisme impliqué. L'ensemble des référents constitue l'instance opérationnelle (animée par le porteur de projet) chargée de la mise en oeuvre de la démarche PARADS.

¹⁴ « Qu'est-ce qu'un PARADS (préconisations sur les principes fondamentaux des PARADS) », Ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement, Ministère de la Santé et des Solidarités, Direction Générale de l'Action Sociale, ACADIE, octobre 2006.

I.2 LE DIAGNOSTIC PARTAGE

Le diagnostic est conçu comme un élément à part entière de la démarche, et non pas seulement comme un préalable à son démarrage.

La démarche PARADS débute nécessairement par une phase de diagnostic partagé.

Ce diagnostic doit porter a minima sur :

- les besoins des publics en matière d'accès aux droits
- et les réponses existantes et leur organisation.

Un diagnostic partagé peut s'appuyer sur des éléments de connaissance existants (données sur les publics, analyse des besoins sociaux des CCAS...), ou produire ces éléments spécifiquement pour la démarche. Plus que les données en elles-mêmes, c'est le partage de ces éléments de connaissance, dans le cadre d'une instance partenariale, qui constitue le diagnostic partagé en tant que tel.

I.3 LE CIBLAGE DES SITUATIONS A RISQUE

La démarche PARADS mobilise des outils de repérage des situations à risque, c'est à dire :

- de risque de rupture de droits,
- de rupture de droits,
- **de non accès aux droits ou de non-recours. Axe inaugural pour Mayotte**

Ces outils de repérage servent à développer des actions communes de préventions ou de traitement des difficultés au regard de l'accès aux droits.

I.4 UNE LOGIQUE DE FORMATION-ACTION

La démarche PARADS mobilise un principe formatif en direction des professionnels de l'accompagnement et de l'accueil.

La formation-action des professionnels est mobilisée à la fois :

- comme principe d'une démarche de réseau (elle contribue à constituer le réseau),
- comme apport de contenus spécifiques (par exemple : accueil des personnes en difficulté, secret partagé, participation des usagers...),
- comme dispositif de mutualisation de savoirs et de mobilisation ou de création d'outils communs (système d'information partagé, outil informatique...).

I.5 LE PILOTAGE PARTENARIAL

Les modalités de pilotage peuvent être définies différemment selon les sites, mais doivent comporter deux niveaux :

- la DDASS est un relais entre le comité de pilotage national des PARADS et le pilotage local,
- le pilotage local est organisé par le porteur de projet et associe les différents organismes partenaires.

Les partenaires locaux réunis en comité de pilotage, formalisent leur engagement dans la démarche en signant une convention de partenariat qui fixe pour le PARADS, des objectifs précis et chiffrés à atteindre. Ces objectifs doivent porter a minima sur :

- la réduction des temps de traitement des dossiers de demande d'aide ou d'ouverture de droit ;
- l'amélioration de la performance de l'accueil au sein des organismes partenaires (cf. à ce sujet le guide méthodologique de l'accueil réalisé par la DGAS).

I.6 L'EVALUATION CONTINUE

L'évaluation est un principe d'animation et de progression de la démarche. En ce sens elle peut prendre trois formes qui mobilisent différents types d'acteurs :

- un suivi de la mise en oeuvre des différents projets ou volets de la démarche est assuré de façon partenariale au sein du comité de pilotage, en s'appuyant sur la mise en place systématique de tableaux de suivi de l'avancement de la démarche,
 - une évaluation de l'impact de cette mise en oeuvre sur le fonctionnement des organismes et les pratiques des professionnels peut être réalisée par enquête auprès des référents,
 - une évaluation des effets sur les publics peut être réalisée à partir d'une série d'enquêtes de satisfaction auprès des différents organismes.
- Les méthodologies de recueil de l'information auprès des professionnels et des usagers peuvent être diverses (questionnaires, entretiens, focus groups, etc.)

I.7 UN PRINCIPE TRANSVERSAL : LA PARTICIPATION DES USAGERS

La participation est un principe éthique et méthodologique transversal incontournable qui doit être mobilisé pour permettre l'expression des besoins et l'adaptation permanente de la démarche partenariale.

Cette participation des usagers peut prendre différentes formes résumées au sein du "Guide méthodologique de l'accueil pour l'accès aux droits sociaux" :

COMMUNICATION

Phase d'explication d'un projet. On ne vise pas forcément l'adhésion des personnes. C'est le domaine d'une action d'information, de débat...

CONSULTATION

Phase d'information à double sens : propositions et discussions qui sont susceptibles de faire modifier le projet.

CONCERTATION

Phase d'élaboration conjointe de solutions avec l'ensemble des acteurs. Dans ces différentes phases, c'est le droit d'être informé et de donner son avis qui est mis en oeuvre.

CO-DECISION

Il y a partage de la décision, négociation, délégation de pouvoir. A ce niveau, les pouvoirs accordés au citoyen sont réels.

Une des différentes formes de la participation peut être mise en oeuvre au sein de chaque principe méthodologique de la démarche PARADS. Les partenaires doivent choisir et développer un mode de participation adapté à la démarche.

Annexe à la proposition 4 - : **Exemple d'outil partenarial d'observation de l'action sociale**

Dans l'esprit d'une démarche partenariale de type PARADS entre différents opérateurs sociaux, le tableau de bord présenté ci après peut constituer la première expression concrète d'un diagnostic partagé. Ce tableau de bord est construit comme un véritable outil de suivi partenarial des politiques sociales menées à Mayotte. Il comporte trois volets essentiels :

- 1- Etat de l'offre en matière de prestations sociales (cadre législatif, opérateurs, prestations)
- 2- Modes opératoires (conditions d'accès aux droits, cohérence opératoire)
- 3- Publics (dossiers en cours, demandeurs sans dossier, non demandeurs, exclus)

1- Etat de l'offre en matière de prestations sociales

Le volet 1 précisera les points suivants :

- 1- Origine législative, principe législatif et conditions d'application à Mayotte
- 2- Compétences Etat, compétences départementales
- 3- Inventaire de l'offre en matière de prestations sociales (distribution des prestations par type (familial, personnes âgées, handicap, logement) et par opérateur (CAF, CG, CSSM, SIM). Analyse possible des complémentarités entre opérateurs, analyse quantitative et qualitative de l'offre vis-à-vis des publics cible.
- 4- Indicateurs globaux d'activité et de service public (Effectifs allocataires, budgets correspondants)

Objectifs :

- Faire un premier inventaire des dispositifs existants (cadre législatif et compétences)
- Mettre à disposition de chaque opérateur un aperçu global des dispositifs comme élément préalable à la mobilisation d'outils législatifs dans le cadre de leur propre programme. Susciter une réflexion transversale quant à l'offre de Service Public dans le but d'une collaboration efficace entre opérateurs.
- Offrir une lecture immédiate et synthétique du cadre de référence législatif et opérationnel suite au diagnostic exclusion lorsque les cibles (en situation de grande précarité) auront été identifiées : par exemple possibilité de mobiliser un dispositif peu utilisé ou par nature dédié à des publics très précaires non allocataires pour diverses raisons mises en évidence par les enquêtes de terrain (exclusion, communication ou modalités de signalement non adaptées).
- Identifier les dispositifs mobilisables (éventuellement par une précision ou une réorientation de leurs objectifs) dans le cadre d'une politique d'urgence sociale.

Synoptique de l'offre des principales prestations sociales en vigueur à Mayotte

Cadre législatif, opérateurs, prestations page 1

Principe législatif général	Domaines de l'action sociale et de la protection sociale régis à Mayotte par le principe de la spécialité législative																
	Ordonnances ministérielles					Règlement d'Aide Sociale de la Collectivité Départementale de Mayotte de janvier 2007											
Cadre législatif applicable																	
réf						délibération n° 28/2008/CP du 09 juin 2008						délibération n° 28/2008/CP du 09 juin 2008					
intitulé						prise en charge des adultes handicapés incapacité comprise entre 50% et 80%						prise en charge de la dépendance des personnes âgées plus de 60 ans à Mayotte					
PRESTATIONS Mayotte	Allocations Familiales	Allocation de rentrée scolaire	Allocations Logement	Allocation Adulte Handicapé	Allocation de solidarité pour personnes handicapées	Allocation Tierce Personne ASPA	Allocation Tierce Personne AAH	Allocation Tierce Personne AEH	Allocation Enfant Handicapé	Allocation simple vieillesse	Prise en charge à domicile	autres aides en nature	Allocation mensuelle d'aide à la famille	Fonds d'aide au logement	Familles d'accueil		
	AF	ARS	ALF	AAH	ASPH	TP/ASPA	TP/AAH	TP/AEH	AEH	ASV	AVS auxiliaire de vie sociale AM auxiliaire ménagère	Secours exceptionnel bons alimentaires articles d'hygiène	AM	FASU	Familles d'accueil		
	1 enfant : 54,79 2 enfants : 87,66 3 enfants : 105,16 4 enfants : 122,65 Par enfant supplémentaire : 17,49	Primaire : 103,25 Second degré : 240,85 (dont 68,81 versés directement à l'établissement)	Calculé selon le montant des charges de logement, des ressources du foyer et du nombre d'enfants à charge	227,88	?	150	150	150	100 par enfant	183 pour une personne seule	coût moyen mensuel par personne aidée 357,86	aide en nature	montant moyen alloué par personne aidée 364,30	montant moyen alloué par personne aidée 4980,96	montant moyen annuel alloué par personne aidée 20556,44		
	Opérateur CAF	CAF	CAF	CAF	CAF	CG	CG	CG	CG	CG	CG	CG	CG	CG	CG	CG	
VERSEMENT ANNUEL	20 260 829,08 €	4 445 156,52 €	337 495,16 €	857 496,36 €	0,00 €	208 500,00 €	111 042,00 €	236 100,00 €	334 000,00 €	3 615 750,00 €	150 302,40 €	47 239,00 €	12 022,00 €	157 113,00 €	842 814,00 €		
observations	bilan 2008	bilan 2008	bilan 2008	bilan 2008	Dispositif mis en place en 2009	bilan 2008	bilan 2008	bilan 2008	bilan 2008	Bilan 2008	prévisionnel 2008-2009	bilan 2008	bilan 2008	bilan 2008	bilan 2008		
Total par opérateur	CAF					CG					CG						
	25 900 977,12 €					5 714 882,40 €					5 714 882,40 €						

			dont prestations et allocations mensuelles	dont allocations ponctuelles
total axe familial	26 611 071,76 €	25 599 122,76 €	1 011 949,00 €	
total axe vieillesse	16 107 983,50 €	15 515 750,00 €	592 233,50 €	
total axe handicap	1 674 993,65 €	1 191 496,36 €	483 497,29 €	

Synoptique de l'offre des principales prestations sociales en vigueur à Mayotte

Cadre législatif, opérateurs, prestations page 2

Principe législatif général	Domaines de l'action sociale et de la protection sociale régis à Mayotte par le principe de la spécialité législative																
	Ordonnances ministérielles																
Cadre législatif applicable																	
réf																	
intitulé																	
PRESTATIONS Mayotte		allocation veuvage	Allocation spéciale pour personnes âgées	Pension personnelle	aide à l'équipement ménager	loisirs voyages	Aides à l'habitat	aide ménagère à domicile	aides aux associations	aides à la déambulation et aux transports	Réhabilitation et amélioration de l'Habitat	aide à domicile	Logement en Accession Très Sociale	Logement en Accession Sociale	Logement Locatif Très Social	Logement Locatif Social	
		AV	ASP	Retraite	Aides Techniques	autres actions individualisées	Amélioration Habitat	aide à domicile	aides aux associations	Aides à la déambulation	Amélioration Habitat	Aide à Domicile	LATS	LAS	LLTS	LLS	
	Montant en euros	?	personne seule 227,88 couple 410,18	montant moyen annuel par pension 337,69			montant moyen annuel par personne aidée 2733,17				montant moyen annuel par personne aidée 505,84	montant moyen annuel par personne aidée 7963,29	montant moyen annuel par paersonne aidée 2692,31				
	Opérateur	CSSM	CSSM	CSSM	CSSM	CSSM	CSSM	CSSM	CSSM	CSSM	CSSM	CSSM	CSSM	DE	DE	DE	DE
	Instructeur(s)																
VERSEMENT ANNUEL	N Allocataires	49	2900	765	65	232	64	3		75	12	130					
observations	Volume prestations accordées en 2008 en Euros	0,00 €	8 800 000,00 €	3 100 000,00 €	54 579,00 €	147 462,89 €	174 922,60 €	2 088,80 €	15 638,81 €	37 937,77 €	95 559,52 €	350 000,00 €					
observations		bilan 2008	bilan 2008	bilan 2008	bilan 2008	bilan 2008	bilan 2008	bilan 2008	bilan 2008	bilan 2008	bilan 2008	bilan 2008					
Total par opérateur										CSSM		12 778 189,39 €					

2- Modes opératoires

- 1- Conditions générales d'accès aux droits (état civil, résidence)
- 2- Conditions particulières d'accès aux prestations (âge, taux d'incapacité, etc.)
- 3- Analyse des pièces justificatives constitutives des dossiers
- 4- Analyse des procès d'attribution des prestations

Objectifs :

Dans la mesure où des raisons fonctionnelles peuvent constituer un facteur de difficulté d'accès aux droits, on observera les modes opératoires conduisant à l'attribution d'aides ou de prestations selon trois types d'analyse :

1- Analyse transversale :

Cohérence entre les diverses mesures et types d'aide existants.

Cohérence des outils et mesures par :

L'analyse comparée des conditions générales d'accès

L'analyse comparée des définitions administratives des publics cible (exemple : personne âgée, handicapée, etc.).

Identification des éventuels vides ou faiblesses des dispositifs existants.

2- Analyse verticale (pour chaque type de prestation) :

Analyse de chaque procès d'attribution d'aides ou de prestations :

Cohérence entre les conditions générales d'accès et les conditions particulières

Cohérence avec les pratiques effectives : pièces justificatives demandées pour la constitution des dossiers

Risques (fiabilité des données fiscales ou d'état civil, déclaration sur l'honneur, etc.)

3- Analyse des rapports de force institutionnels entre opérateurs au regard du volume de dossiers traités, mais surtout lorsque l'accès à certaines prestations est conditionné par un accès préalable à d'autres prestations (exemple des AF pour les aides au logement). Un état de fait qui peut conduire à privilégier un certain profil social pour des raisons administratives et non d'orientation politique (exemple du profil familial privilégié à Mayotte dans un contexte démographique qui pourrait justifier d'autres approches).

Autre exemple lorsque les instructeurs ne sont pas les opérateurs (exemple certes temporaire de l'AAH), le risque de superposer deux modes d'habitudes professionnelles, voire deux référents législatifs, peut conduire à accroître les difficultés d'accès aux droits pour le candidat allocataire à qui on demande des pièces justificatives redondantes dans leur fonction mais distinctes.

N.B. : pour alléger la présentation, le volet 2 du tableau de bord ci-après comporte uniquement les prestations les plus courantes.

Offre, demande, modes opératoires relatifs aux prestations sociales en vigueur à Mayotte : cadre législatif, procès d'attribution et Publics cible
2- Modes opératoires, conditions d'accès aux droits, cohérence verticale et transversale

	Allocations Familiales	Allocation de rentrée scolaire	Allocations Logement	Allocation Adulte Handicapé	Allocation de solidarité pour personnes	Allocation Tierce Personne	Allocation Enfant Handicapé	Allocation sociale vieillesse	Prise en charge à domicile	autres aides en nature	Allocation mensuelle d'aide à la famille	Fonds d'aide au logement	Familles d'accueil	allocation veuvage	Allocation spéciale pour personnes âgées	Logement en Accession Très Sociale	
	AF	ARS	ALF	AAH	ASPH	TP/AEH TP/AAH TP/ASPA	AEH	ASV	AVS auxiliaire de vie sociale AM auxiliaire ménagère	Secours exceptionnel bons alimentaires articles d'hygiène	AM	FASU		AV	ASPA	LATS	
CONDITIONS PARTICULIÈRES D'ACCÈS	Situation familiale	avoir à charge un ou plusieurs enfants dont la filiation est établie à son égard ou recueilli(s), ou adopté(s) ou qui est (sont) confiés par jugement.															
	pièces à fournir	Extrait acte de naissance des enfants															
	conditions de ressources (plafonds)	NC	12 327 couple avec enfant + 1233 euros par enfant supplémentaire	environ 18 000 euros	3 200 euros pour personne isolée et 6 400 pour un couple	Déclaration de ressources, imprimés de la CAF, des deux dernières années dûment signés et justifiés par les avis d'imposition	montant des allocations pour lesquelles un complément Tierce Personne est sollicité, sauf si personne à charge scolarisée ou étudiante, et jusqu'à 25 ans, le plafond est augmenté d'1/2 part, les éventuels revenus de cette personne à charge étant pris en compte	?	?	montant ASV sauf si personne à charge scolarisée ou étudiante, et jusqu'à 25 ans, le plafond est augmenté d'1/2 part, les éventuels revenus de cette personne à charge étant pris en compte					?	?	variable selon type de ménage
	pièces à fournir		Avis d'imposition M, et Mme N-1 et N-2														
conditions d'âge	NC	enfant de 6 à 20 ans	NC	être âgé de + de 20 ans.			?	être âgé de 55 à 64 ans	être âgé de 60 ans et +					?	être âgé de 65 ans et +		
autres conditions	enfants scolarisés en primaire, second degré ou études supérieures		Conditions minimales de superficie de sécurité et de confort (arrêté préfectoral sur logement décent)	Incapacité de plus de 80%	Incapacité comprise entre 50% et 80%			personnes ne bénéficiant pas de l'ASPA			Enfant à charge dont la famille ne dispose pas des ressources suffisantes pour assurer sa santé, sa sécurité, son entretien et son éducation Femme enceinte de plus de trois mois confrontée à des difficultés financières lorsque sa santé et celle de l'enfant l'exigent Mineur émancipé et majeur âgé de 21 ans, confrontés à des difficultés sociales	Situation réglementaire du foncier du logement concerné par l'intervention					
pièces à fournir	Attestation de Sécurité Sociale, RIB, attestation de scolarité pour les enfants âgés entre 6 et 20 ans. Production des certificats de vaccination obligatoires à Mayotte. Certificat de santé pour l'enfant âgé de 9 mois.			Certificat médical d'incapacité Numéro de sécurité sociale	Certificat médical d'incapacité											titre de propriété foncière ou autorisation d'occupation de parcelle établie par le maire de la commune	
MODES OPÉRATOIRES	mode d'accès Publics	démarche volontaire	courrier opérateur		démarche volontaire, signalements				démarche volontaire, signalements								
	Commission															DE DASS CAF CSSM CG SIM	

3- Publics : dossiers en cours, demandeurs sans dossiers, non demandeurs, exclus

- 1- Effectifs des candidats
- 2- Effectifs des allocataires par type de prestation
- 3- Analyse du rapport entre l'offre et la demande par prestation et en fonction du mode d'accès
- 4- Estimation des ayants droit non demandeurs par type de prestation

Indicateurs de service public :

- Lorsque les données le permettent, on analyse le rapport entre l'offre et la demande pour chaque prestation : demandes, accords, rejets, liste d'attente le cas échéant.

- Le rapport numérique entre le volume de la demande et le volume démographique d'ayant droit potentiels devra être analysé selon le type de prestation. La compréhension des raisons de non accès aux droits (exclusion, auto exclusion, etc.) permettra d'élaborer des stratégies d'accompagnement (communication, etc.) adaptées aux situations et aux différents publics.

- Effectuer des analyses sur le profil social des personnes servies ou non servies mais demandeuses permettra d'orienter, par comparaison des profils servis avec l'ensemble des profils ayant droit mais non bénéficiaires (requête INSEE), les campagnes d'enquêtes en phase suivante.

Objectifs attendus :

- Identification des profils et propositions de mesures d'accompagnement selon le niveau d'urgence de l'intervention ou de l'accompagnement.

Retour vers le tableau N°1 (arsenal législatif : pertinence d'étendre certains dispositifs à Mayotte ?)

Retour vers le tableau N°2 (modes opératoires en vigueur à Mayotte : comment optimiser l'accès aux droits : harmonisation des services, amendements législatifs, campagnes de communication, etc.).

Mesures innovantes selon l'urgence et l'évaluation des caractéristiques du phénomène (phénomène émergent, durable, effectif concerné, probabilités de résoudre le problème dans des délais tels que l'on n'envisage pas nécessairement un dispositif long à mettre en place).

Offre, demande, modes opératoires relatifs aux prestations sociales en vigueur à Mayotte : cadre législatif, procès d'attribution et Publics cible

aides ponctuelles directes

3- PUBLICS : dossiers en cours, demandeurs sans dossiers, non demandeurs, exclus

	Allocations Familiales	Allocation de rentrée scolaire	Allocations Logement	Allocation Adulte Handicapé	Allocation de solidarité pour personnes handicapées	Allocation Tierce Personne	Allocation Enfant Handicapé	Allocation simple vieillesse	Prise en charge à domicile	autres aides en nature	Allocation mensuelle d'aide à la famille	Fonds 'aide au logement	Familles d'accueil	allocation veuvage	Allocation spéciale pour personnes âgées	Logement en Accession Très Sociale
	AF	ARS	ALF	AAH	ASPH	TP/AEH TP/AAH TP/ASPA	AEH	ASV	AVS auxiliaire de vie sociale AM auxiliaire ménagère	Secours exceptionnel bons alimentaires articles d'hygiène	AM	FASU		AV	ASPA	LATS
PRESTATIONS	1enfant : 54,79 2 enfants : 87,66 3 enfants : 105,16 4 enfants : 122,65 Par enfant supplémentaire : 17,49	Primaire : 103,25 Second degré : 240,85 (dont 68,81 versés directement à l'établissement)	Calculé selon le montant des charges de logement, des ressources du foyer et du nombre d'enfants à charge	227,88 ?		150	100 par enfant	183 pour une personne seule	montant moyen annuel alloué par personne aidée 4294,35	montant moyen alloué par personne aidée 179,62	montant moyen alloué par personne aidée 364,30	montant moyen alloué par personne aidée 4980,96	montant moyen annuel alloué par personne aidée 20556,44	?	227,88 pour une personne seule	
Opérateur	CAF	CAF	CAF	CAF	CG	CG	CG	CG	CG	CG	CG	CG	CG	CSSM	CSSM	SIM
Instructeur(s)	CAF	CAF	CAF	DASS												DE CG
PUBLICS	N Demandes ?	31211 (courriers envoyés)	205 (au 02/2008)	724	0				214							
	N Rejets ?	NC	33 (accession) 78 (location)	398	0											
	Liste d'attente ?	NC	NC	28 (commission non réunie)	0				179							
	N Allocataires	14 878	8 312	5 (accession) 117 (location) 122	298	TP/AEH 169 TP/AAH 62 TP/ASPA 123 0 total TP 354	372	1407	35	230 à 263	33	29	41	49	2899	
	N absolu potentiel ayant droits non bénéficiaire	requête INSEE 2007	requête INSEE 2007	requête INSEE 2007				requête INSEE 2007						requête INSEE 2007	requête INSEE 2007	requête INSEE 2007
	N relatif (source institutionnelle) ayant droits non bénéficiaires		2437		>299 (rejets AAH)											
observations					Dispositif non encore mis en place	bilan 2008	bilan 2008	Bilan 2008	prévisionnel 2008-2009	bilan 2008	bilan 2008	bilan 2008	bilan 2008			

Etude relative à l'accès aux droits des personnes en situation d'exclusion
Population des allocataires CAF de Mayotte, situation au mois de décembre 2008

(source : Etablissement des Allocations Familiales de Mayotte)

Effectifs par modalité

NOMBRE D'INDIVIDUS	15 209
NOMBRE DE VARIABLES	17

Variables	Modalités				
1- commune de résidence		18	N	%	% (hors NR)
	ACOUA		562	3,7	3,7
	BANDRABOUA		728	4,8	4,8
	BANDRELE		689	4,5	4,5
	BOUENI		692	4,5	4,5
	CHICONI		881	5,8	5,8
	CHIRONGUI		764	5,0	5,0
	DEMBENI		651	4,3	4,3
	DZAOUDZI		1139	7,5	7,5
	KANI KELI		603	4,0	4,0
	KOUNGOU		1131	7,4	7,4
	MAMOUDZOU		3108	20,4	20,4
	MTZAMBORO		933	6,1	6,1
	MTSANGAMOUI		579	3,8	3,8
	OUANGANI		488	3,2	3,2
	PAMANDZI		786	5,2	5,2
	SADA		806	5,3	5,3
	TSINGONI		636	4,2	4,2
	HORS MAYOTTE		33	0,2	0,2
2- statut matrimonial		6	N	%	% (hors NR)
	marié		2310	15,2	15,2
	célibataire		3036	20,0	20,0
	séparé		214	1,4	1,4
	divorcé		120	0,8	0,8
	veuf		101	0,7	0,7
	vie maritale		9428	62,0	62,0
3- présence conjoint		2	N	%	% (hors NR)
	cjt présent		11738	77,2	77,2
	cjt absent		3471	22,8	22,8
4- sexe allocataire		2	N	%	% (hors NR)
	HOMME		3517	23,1	23,1
	FEMME		11692	76,9	76,9
5- nombre d'enfants à charge		5	N	%	% (hors NR)
	0 enf		268	1,8	1,8
	1 à 2 enf		7274	47,8	47,8
	3 à 4 enf		5200	34,2	34,2
	5 à 6 enf		2000	13,2	13,2
	7 enf et +		467	3,1	3,1

6- montant allocation logement	5	N	%	% (hors NR)
AL 0 à 99 €		20	0,1	16,3
AL 100 à 199 €		25	0,2	20,3
AL 200 à 299 €		25	0,2	20,3
AL 300 à 399 €		46	0,3	37,4
AL 400 € et +		7	0,0	5,7
7- AF	2	N	%	% (hors NR)
AF OUI		14878	97,8	97,8
AF NON		331	2,2	2,2
8- ALF	2	N	%	% (hors NR)
ALF OUI		122	0,8	0,8
ALF NON		15087	99,2	99,2
9- ARS	2	N	%	% (hors NR)
ARS OUI		8409	55,3	55,3
ARS NON		6800	44,7	44,7
10- AAH	2	N	%	% (hors NR)
AAH OUI		298	2,0	2,0
AAH NON		14911	98,0	98,0
11- situation dossier	2	N	%	% (hors NR)
Affilié CAF		15148	99,6	99,6
Radié CAF		61	0,4	0,4
12- date dossier	7	N	%	% (hors NR)
CAF 2002		8145	53,6	53,6
CAF 2003		729	4,8	4,8
CAF 2004		727	4,8	4,8
CAF 2005		2470	16,2	16,2
CAF 2006		1487	9,8	9,8
CAF 2007		1002	6,6	6,6
CAF 2008		649	4,3	4,3
13- activité madame	5	N	%	% (hors NR)
sans activité		10508	69,1	70,5
salariée		3746	24,6	25,1
e t i		130	0,9	0,9
étudiante formation		368	2,4	2,5
handicapée		153	1,0	1,0
14- nationalité madame	2	N	%	% (hors NR)
française		10888	71,6	72,8
nationalité autre		4069	26,8	27,2
15- activité monsieur	5	N	%	% (hors NR)
SANS ACTIVITE		3466	22,8	27,6
SALARIE		7720	50,8	61,4
E T I		589	3,9	4,7
HANDICAPE		182	1,2	1,4
RETRAITE		607	4,0	4,8

16- nationalité monsieur		2	N	%	% (hors NR)
	FRANCAISE		11238	73,9	88,5
	NATIONALITE AUTRE		1461	9,6	11,5
17- ressources foyer		7	N	%	% (hors NR)
	1/4 SMIG		2876	18,9	18,9
	1/2 SMIG		254	1,7	1,7
	1 SMIG		1066	7,0	7,0
	2 SMIG		1068	7,0	7,0
	2 SMIG 1/2		451	3,0	3,0
	3 SMIG		290	1,9	1,9
	4 SMIG et +		47	0,3	0,3
	ressources NR		9157	60,2	60,2

Etude relative à l'accès aux droits des personnes en situation d'exclusion
 Population des affiliés à la Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte
 Situation au mois de décembre 2008
 (source : Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte)

Effectifs par modalité

NOMBRE D'INDIVIDUS	63 682
NOMBRE DE VARIABLES	4

Variabes	Modalités		N	%	% (hors NR)
1- commune de résidence		17			
	ACOUA		1909	3,0	3,0
	BANDRABOUA		2502	3,9	3,9
	BANDRELE		2500	3,9	3,9
	BOUENI		2383	3,7	3,7
	CHICONI		2857	4,5	4,5
	CHIRONGUI		2745	4,3	4,3
	DEMBENI		2221	3,5	3,5
	DZAOUDZI		5568	8,7	8,7
	KANI KELI		2090	3,3	3,3
	KOUNGOU		4291	6,7	6,7
	MAMOUDZOU		16923	26,6	26,6
	MTSAMBORO		3015	4,7	4,7
	MTSANGAMOUI		2213	3,5	3,5
	OUANGANI		1989	3,1	3,1
	PAMANDZI		4287	6,7	6,7
	SADA		3284	5,2	5,2
	TSINGONI		2905	4,6	4,6
2- Nationalité		2			
	Française		52723	82,8	82,8
	Etrangère		10959	17,2	17,2
3- Sexe		2			
	Homme		29863	46,9	46,9
	Femme		33819	53,1	53,1
4- Nombre d'ayants droit		7			
	0		36395	57,2	57,2
	1		7265	11,4	11,4
	2		6246	9,8	9,8
	3		4923	7,7	7,7
	4		3537	5,6	5,6
	5		2353	3,7	3,7

Etude relative à l'accès aux droits des personnes en situation d'exclusion

Population des bénéficiaires de l'Allocation Spéciale Personne Agée (ASPA)

Situation au mois de décembre 2008

(source : Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte)

Effectifs par modalité

NOMBRE D'INDIVIDUS	2 899
NOMBRE DE VARIABLES	7

Variables	Modalités		N	%	% (hors NR)
1- commune de paiement		17			
	ACOUA		163	5,6	5,6
	BANDRABOUA		153	5,3	5,3
	BANDRELE		158	5,5	5,5
	BOUENI		133	4,6	4,6
	CHICONI		191	6,6	6,6
	CHIRONGUI		179	6,2	6,2
	DEMBENI		94	3,2	3,2
	DZAOUDZI		178	6,1	6,1
	KANI KELI		158	5,5	5,5
	KOUNGOU		125	4,3	4,3
	MAMOUDZOU		345	11,9	11,9
	MTSAMBORO		247	8,5	8,5
	MTSANGAMOUI		219	7,6	7,6
	OUANGANI		114	3,9	3,9
	PAMANDZI		110	3,8	3,8
	SADA		206	7,1	7,1
	TSINGONI		126	4,3	4,3
2- Sexe		2			
	Homme		1280	44,2	44,2
	Femme		1618	55,8	55,8
3- Nationalité		2			
	FRANCAISE		2796	96,4	96,4
	ETRANGERE		103	3,6	3,6
4- Nationalité conjoint		3			
	Française		806	27,8	27,8
	Etrangère		145	5,0	5,0
	Natio cjnt NC		1947	67,2	67,2
5- Situation matrimoniale		2			
	Marié		971	33,5	33,5
	Célibataire		1928	66,5	66,5
6- Nombre ayants droit		5			
	0 enf		2478	85,5	85,5
	1 enf		133	4,6	4,6
	2 enf		114	3,9	3,9
	3 enf		78	2,7	2,7
	4 enf et +		96	3,3	3,3
7- RIB		2			
	RIB perso		2501	86,3	86,3
	RIB tiers		398	13,7	13,7

Etude relative à l'accès aux droits des personnes en situation d'exclusion

Population des candidats à l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) de 2004 à 2008

Situation au mois de décembre 2008

(source : DASS Mayotte)

Effectifs par modalité

NOMBRE D'INDIVIDUS	732
NOMBRE DE VARIABLES	8

Variables	Modalités	N	%	% (hors NR)
1- commune de résidence		17		
	ACOUA	31	4,2	4,2
	BANDRABOUA	36	4,9	4,9
	BANDRELE	28	3,8	3,8
	BOUENI	56	7,7	7,7
	CHICONI	51	7,0	7,0
	CHIRONGUI	56	7,7	7,7
	DEMBENI	30	4,1	4,1
	DZAOUDZI	27	3,7	3,7
	KANI KELI	42	5,7	5,7
	KOUNGOU	29	4,0	4,0
	MAMOUDZOU	72	9,8	9,8
	MTZAMBORO	71	9,7	9,7
	MTSANGAMOUI	36	4,9	4,9
	OUANGANI	26	3,6	3,6
	PAMANDZI	31	4,2	4,2
	SADA	76	10,4	10,4
	TSINGONI	34	4,6	4,6
2- Décision		3		
	Accord	397	54,2	54,2
	Rejet	299	40,8	40,8
	Non décidé	36	4,9	4,9
3- Motif		6		
	0%	71	9,7	9,7
	5 à 20%	109	14,9	14,9
	25 à 45%	61	8,3	8,3
	50 à 75%	37	5,1	5,1
	80% et +	398	54,4	54,4
	en attente	56	7,7	7,7
4- Tierce Personne		2		
	Tierce OUI	130	17,8	18,2
	Tierce NON	585	79,9	81,8
5- Date dossier		5		
	2004	89	12,2	12,2
	2005	130	17,8	17,8
	2006	222	30,3	30,4
	2007	178	24,3	24,4
	2008	112	15,3	15,3
6- Age		5		
	20-34 ans	211	28,8	28,8
	35-44 ans	207	28,3	28,3
	45-54 ans	187	25,5	25,5
	55-59 ans	86	11,7	11,7
	60 ans et +	41	5,6	5,6
7- Sexe		2		
	Homme	334	45,6	45,6
	Femme	398	54,4	54,4
8- Handicap		3		
	Physique	589	80,5	80,5
	Mental	133	18,2	18,2
	Physique + Mental	10	1,4	1,4