

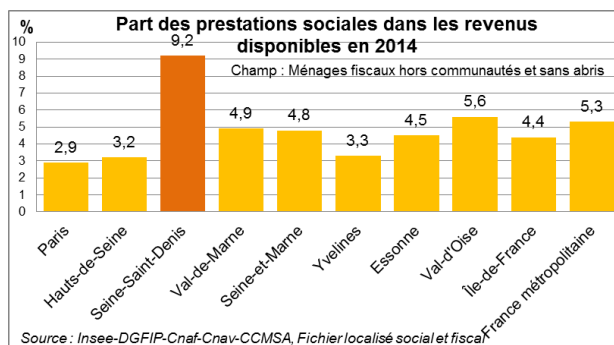
L'accès aux droits sociaux en Seine-Saint-Denis

Dans un département où la part de l'ensemble des prestations sociales dans les revenus disponibles de la population est la plus forte de France métropolitaine, l'accès aux droits sociaux, dont les institutions sociales sont les garantes, participe au maintien de la cohésion sociale. Ainsi les partenaires de l'ODDS mettent en œuvre des démarches et actions pour réduire le non recours. Pour faciliter l'émergence de mutualisations et complémentarités, ils ont mis en exergue les logiques qui les animent. A la suite de ce travail, l'intensité du recours aux prestations financières et de service a été expertisée.

L'état des lieux quantitatif des principales prestations sociales, issu des données d'activité des partenaires, en les rapportant aux publics cibles, ainsi qu'une approche du maillage territorial des lieux physiques présentent des compléments d'informations tant pour nos institutions que nos partenaires. La révolution numérique bouleverse également les pratiques des professionnels et les conditions d'accès aux droits des usagers. Cet éclairage conjoint nous invite à une action concertée afin d'adapter et améliorer l'accès à nos politiques sociales mais aussi de maintenir un service public de qualité dans l'accompagnement des usagers.

Des actions pour faciliter l'accès aux droits

En Seine-Saint-Denis, les prestations sociales représentent une part importante dans le revenu de certains ménages. C'est une des raisons pour lesquelles la question de l'accès aux droits a pris de plus en plus de place dans les projets institutionnels et dans les modalités d'information, d'accueil et d'accompagnement des usagers.



La dématérialisation impacte l'accès aux droits et modifie en profondeur les relations entre institutions et usagers, sans que les effets soient quantitativement prévisibles.

Chacune de nos institutions tente de repérer les situations pouvant conduire au non-recours à partir d'observations internes et/ou de terrain. Lorsque l'identification de points d'amélioration est réalisée, une phase d'élaboration d'actions en réponse est initiée, parfois avec des partenariats internes ou externes adaptés pouvant déboucher sur des conventionnements. L'un des enjeux est d'adapter les réponses au plus proche des besoins des habitants. Les Plans et Schémas départementaux permettent ainsi de travailler des synergies et des programmes d'actions en cohérence avec les dynamiques sociales territorialisées.

Notons que l'accès aux droits sociaux est rendu d'autant plus complexe qu'il relève dans bien des cas d'organismes différents : Caf, Cnam, CCAS, Collectivités locales, hôpitaux, missions locales,... mais aussi services publics non sociaux (banques, EDF,...). D'autres acteurs, principalement associatifs, y contribuent aussi largement par leurs actions d'information et/ou d'accompagnement.

Soulignons que ne pas obtenir une prestation peut être la cause du nonaccès à d'autres droits. C'est le cas, par exemple, de la **domiciliation** qui est devenue, depuis le 1^{er} janvier 2016, un enjeu

majeur pour bénéficier de la protection universelle maladie (PUMA), conditionné au seul titre de la résidence stable et régulière en France.

La mise en exergue de synergie

Pour le repérage des situations potentiellement éligibles aux droits, des pratiques se développent pour être au plus proche des bénéficiaires potentiels. Une attention particulière est notamment portée lors de l'**accueil** ou du dépôt d'une demande, si possible sans se limiter à la demande stricto sensu.

La **prise en compte de la personne dans la globalité de sa situation socio-économique** est préconisée. Des actions de **formation** co construites **entre institutions** se développent pour l'acquisition d'un socle de connaissances partagées, souvent de premier niveau, permettant une meilleure **connaissance des droits et des supports numériques** des administrations partenaires. Ainsi **des relais** s'instaurent tout en clarifiant des procédures (information et/ou prise de rendez-vous, mise en place de parcours individualisés...).

Un autre axe de mutualisation de l'information serait le **développement de la politique du guichet unique** qui vise à regrouper en un même lieu géographique les antennes de plusieurs services publics et administrations, permettant une meilleure prise en compte des démarches des usagers. Les premières expériences en la matière sont apparues dès 1992 et ont pris plusieurs formes : plates-formes de services publics, « maison des services publics » (MSP), Maison du Droit... Les maisons de services au public sont un des axes de la loi NOTRe pour améliorer l'accessibilité et la qualité des services. Toutefois, cet état des lieux montre que ces mutualisations ont peine à se développer.

Cependant, des collaborations entre les services de l'action sociale et les services administratifs se sont amorcées et se développent actuellement pour la **détection des situations**, l'orientation vers les services compétents, ainsi que la prise en charge dans des **parcours individualisés**.

L'accès aux droits dans un contexte numérique

L'informatisation des services permet l'**identification de situations de rupture** liées à l'approche d'une échéance ou au changement de situation de la personne. Cela permet d'enclencher tout un panel d'interventions. Notons qu'en

instaurant des téléprocédures, nos institutions cherchent également à simplifier les démarches pour le public, fluidifier les procédures et réduire leurs coûts de gestion.

Plusieurs procédures modifiées pour améliorer l'accès ou le maintien aux droits sociaux font **passer du droit quérable au droit portable**, ce qui transforme sensiblement les rapports entre les services publics et les usagers. Certaines prestations sont déclenchées ou renouvelées automatiquement sans qu'une demande ne soit formulée et deviennent « transparentes » pour l'usager (ex. aide départementale à l'accueil du jeune enfant).

Dans ce contexte, plusieurs axes doivent être approfondis en partenariat pour prévenir le non recours et favoriser l'accès aux droits sociaux. Nous avons toujours à progresser, entre autres, sur l'efficacité de nos communications, sur l'accueil et l'accompagnement.

Malgré des démarches déjà en œuvre dans nos administrations, l'effort pour la **formation des professionnels à l'usage des outils informatiques** est à renforcer, et à mener de front avec la mise à niveau des équipements informatiques. Dans le même temps, il est particulièrement important d'accompagner les publics, au sein des lieux d'accueil physiques des institutions sociales, pour favoriser leur maîtrise des outils dématérialisés.

Pour autant, il convient de ne pas opposer l'accès aux nouveaux services dématérialisés à l'**accueil et au maintien de l'accompagnement physique des personnes** par des professionnels, qui permet notamment d'appréhender les situations complexes.

Une meilleure **lisibilité de l'offre de service en accompagnement ou information, tant sur les droits qu'en matière de médiation numérique** serait une étape vers une équité territoriale et permettrait que l'orientation ou adressage des habitants soit plus efficace. En parallèle, la généralisation des supports numériques réactualise l'enjeu de la **maîtrise de l'écrit et de la langue française** dans notre département à fort taux de population de nationalités étrangères.

L'élaboration d'objectifs communs et la mutualisation de moyens devraient se traduire par des partenariats entre collectivités, avec des organismes sociaux et des associations. Elles

devraient permettre de travailler conjointement sur le financement d'actions et leur pilotage.

Notons que le repositionnement des acteurs du territoire peut impacter l'activité des partenaires mais aussi questionner le sens de leurs engagements. Par exemple, un consensus existe sur le fait que l'accompagnement à l'accès aux droits et à la médiation numérique relève des missions des centres sociaux, sans se substituer aux organismes sociaux. Néanmoins, la présence de permanences a un impact sur la perception que les habitants ont des centres. Ces derniers ne peuvent se limiter à une fonction de service, le projet des centres sociaux étant beaucoup plus global et s'inscrivant avant tout dans une démarche d'animation de la vie locale. Il s'agit donc de poursuivre et de renforcer le travail de complémentarité entre institutions et acteurs sur les territoires, au service des habitants et dans le respect du sens de l'action de chacun.

Jusqu'à présent les effets des expérimentations menées par chaque institution pour favoriser l'accès aux droits sociaux sont évalués en interne et mériteraient d'être partagés plus amplement pour capitaliser nos savoir-faire.

Les principaux enseignements de l'état des lieux quantitatif territorialisé sur les principales prestations sociales

Au sein de la plupart des domaines d'action publique, la mobilisation des prestations est fortement différenciée, indépendamment des inégalités territoriales :

Dans le domaine de l'**action sociale**, les aides financières (FAG sans enfants, et dans une moindre mesure FAG avec enfants et Fonds d'aide aux jeunes) s'adressent à des publics limités par rapport au volume très important des personnes accompagnées par les circonscriptions de service social. Il ressort des territoires où le recours paraît faible comparativement à d'autres villes aux caractéristiques similaires comme à Saint-Denis.

Ainsi, Saint-Denis mais aussi Clichy-sous-Bois, Bagnolet et Pierrefitte-sur-Seine semblent présenter un moindre recours au **fonds d'aide généraliste** destiné aux ménages tant avec que sans enfant accordé par le Département.

Le recours au **fonds d'aide aux jeunes** semble particulièrement important et atteint le tiers des jeunes éligibles au Pré-Saint-Gervais, mais aussi à Pantin (19 %) et aux Lilas (16 %). Ces communes paraissent disposer de structures d'accompagnement clairement identifiées dans un contexte de bénéficiaires potentiels restreint.

Dans le champ de l'**insertion**, le taux de couverture du RSA témoigne d'une dépendance économique aux politiques de protection sociale : plus d'un habitant de moins de 60 ans sur cinq est concerné dans 12 des 40 communes du département. Cette population peut prétendre à des droits annexes comme à l'insertion mais aussi à la santé, au transport, ...

Dans le domaine de la **santé**, certaines prestations s'adressent à un large public (consultations de protection maternelle et infantile, couverture maladie universelle complémentaire), tandis que l'aide à la complémentaire santé concerne un public restreint. Concernant la PMI, dans certaines communes, le suivi des femmes enceintes et la fréquentation des consultations de protection infantile témoignent de disparités de taux de recours qui, pour être interprétées, nécessitent de s'interroger sur les profils et habitudes des populations ainsi que sur les pratiques professionnelles et le partenariat local. Ainsi, au Bourget et aux Lilas, le recours à la protection maternelle est fort mais le recours à la protection infantile est faible et, à L'Île-Saint-Denis, le suivi des femmes enceintes est nul alors que 68 % des enfants sont suivis en PMI.

L'accès à la **CMU-C**, couverture maladie universelle complémentaire, tout comme celui à l'**aide à la complémentaire santé** (ACS) gagneraient à être améliorés à Saint-Denis.

Toutefois une approche par composition des familles pourrait aussi être utile. Selon l'Odenore en juin 2016, on peut lire que les situations de renoncement aux soins concernent majoritairement des femmes (58,6 %), des personnes vivant seules (36,6 %) ou les familles monoparentales (17,7 %).

Dans le domaine de l'**accueil de la petite enfance**, le recours au **Complément de libre choix du mode de garde** est globalement corrélé au montant des revenus des familles et au taux d'emploi des parents. Deux villes se distinguent : Romainville avec un moindre taux de bénéficiaires comparativement au taux d'enfants dont les deux parents travaillent, et Neuilly-Plaisance où le taux de complément de libre choix du mode de garde est élevé comparativement aux enfants dont les deux parents travaillent.

Dans le champ de l'**éducation**, la situation semble relativement paradoxale. Le taux de recours à la demi-pension est relativement faible par rapport à sa population cible (l'ensemble des collégiens), tandis qu'on constate un accès aux bourses relativement important.

Toutefois, le non-recours aux **bourses** ne toucherait pas uniquement les communes qui figurent, au regard des indicateurs sociodémographiques de l'Education nationale, parmi les plus défavorisées. Certaines plus favorisées seraient également concernées (Neuilly-Plaisance, Livry-Gargan, Gagny).

Du fait de l'automatisation de l'envoi du coupon de demande aux familles des collégiens par la Caf, **l'aide départementale à la demi-pension** est forte parmi les demi-pensionnaires (80 %) mais la fréquentation de la **restauration scolaire** est moindre dans les communes aux populations les plus précaires. Les causes seraient à approfondir pour répondre à une problématique de santé publique pour une tranche d'âge en pleine période de croissance.

Le taux d'utilisation du **Pass'sport-loisirs** diffère fortement d'une commune à l'autre. Le recours à cette prestation semble lié à l'offre de loisirs, boostée par des clubs sportifs phare, mais aussi aux politiques tarifaires municipales et associatives, en fonction des barèmes ou basée sur le quotient familial. Le versement de l'aide en tiers payant, donc directement aux structures d'activités suite à une convention avec la Caf, est aussi un élément pouvant faciliter l'utilisation de cette prestation.

Dans le champ du **handicap**, l'allocation adulte handicapé constitue le principal revenu ou un complément de ressources pour de nombreux Séquano-dionysiens, tandis que les prestations liées à l'hébergement ou à l'accompagnement à domicile, la prestation de compensation du handicap et l'aide sociale à l'hébergement comptent quelques milliers de bénéficiaires.

Concernant les bénéficiaires de **l'Allocation adulte handicapé**, il serait utile d'explorer la déperdition entre les demandes, les droits accordés et les prestations versées.

Dans le champ du soutien aux **personnes âgées**, les prestations sociales liées à la dépendance (allocations personnalisées d'autonomie), ou qui constituent un revenu minimum (minimum vieillesse), ont un taux élevé de recours. Le taux de couverture du **minima vieillesse** à Aubervilliers est fort : 9,7 % des 60 ans ou plus dans un contexte de grande précarité. Notons qu'il est surprenant qu'à Clichy-sous-Bois où le taux de pauvreté est similaire, la part de personnes couvertes soit inférieure de près de 3 points.

L'aide sociale à l'hébergement, liée à la situation socio-économique des personnes, a un public plus limité. Si le taux de recours à **l'aide départementale aux personnes âgées** (ADPA)

est supérieur à 12 % des habitants de 60 ans ou plus à Stains et Villetaneuse, il chute à 8 % pour Aubervilliers et Clichy-sous-Bois, communes avec les plus forts taux de populations âgées vivant sous le seuil de pauvreté. La capacité de la population à accéder à cette prestation peut aussi être questionnée dans les villes suivantes : Bobigny, Saint-Ouen, Saint-Denis et La Courneuve.

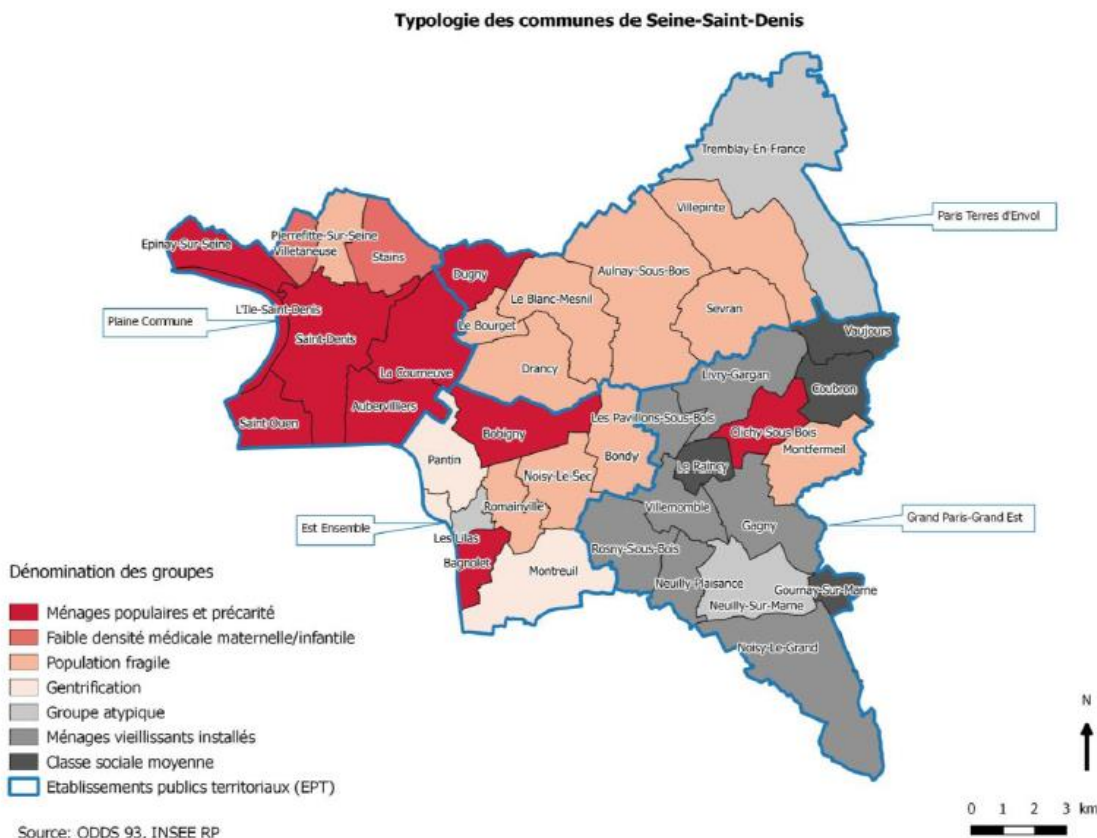
Dans le champ du **logement**, des prestations ont un public très large (allocation pour le logement, allocation de logement familiale, allocation de logement à caractère social), tandis que d'autres interviennent comme une aide ponctuelle destinée à des publics spécifiques (fonds de solidarité logement, fonds de solidarité énergie).

Avec 30 % des locataires vivant en situation de pauvreté, Dugny pourrait connaître une situation de moindre recours tant pour l'APL que pour l'allocation logement familiale et à caractère social. Compte tenu de la pauvreté en fonction du statut d'occupation, la question du recours faible au fonds de solidarité énergie se pose :

- pour les locataires (plus de 40 % en situation de pauvreté) et les propriétaires occupants (plus de 20 %), dans 5 communes à Clichy-sous-Bois, Bobigny, La Courneuve, Aubervilliers et Pierrefitte-sur-Seine ;
- pour les locataires, à Saint-Denis, Stains, Bondy et Montfermeil
- mais aussi du fait du peu de bénéficiaires, au Blanc-Mesnil, Drancy, Bagnolet et Sevran.

L'ensemble de ces constats renvoie à la vocation des prestations mais aussi à leurs conditions d'accès : information des bénéficiaires, accompagnement des usagers, critères d'obtention, procédures de demande, d'instruction, de décision, de notification et de versement. Ils peuvent nourrir une réflexion inter-institutions sur les stratégies en la matière : quelles prestations pour quels publics dans un département dont une forte proportion de la population connaît des difficultés socio-économiques importantes ? Quelles sont nos complémentarités et comment pouvons-nous améliorer ensemble la mise en œuvre de nos politiques publiques ?

En fonction de leur écart à la moyenne départementale, le croisement des informations statistiques, du recours à 25 prestations et de 20 indicateurs de contexte, permet de mettre en lumière 7 groupes de communes



- Les classes « Ménages vieillissants installés » et « Classe sociale moyenne » sont composées de villes avec une population plus aisée sans besoin apparent de prestations sociales mises en place pour les plus démunis.
- La classe « Ménages populaires et précarité » et « Faible densité de l'offre médicale maternelle et infantile » sont composées des villes avec des problématiques sociales récurrentes et qui utilisent de façon importante les différentes aides.
- Les classes « Gentrification » et « Classe atypique » sont des classes sans particularité (sauf FDAJ, suivi des enfants en PMI), les villes qui les composent correspondent au niveau moyen départemental.
- La classe « Population fragile » met en avant des villes où il y a une forte population de non diplômés et d'ouvriers qui a un taux de recours aux droits sociaux équivalent au niveau départemental moyen. On peut supposer que cette classe est composée d'une population concernée par un risque de fragilité croissant.

Cette approche, exploratoire et perfectible, est utile pour analyser les relations entre des phénomènes multiples. Elle pourrait constituer une aide à la réflexion sur le redéploiement territorial de l'action sociale.

Les principaux enseignements du maillage territorial des lieux d'accueil physique concourant à l'accès aux droits

Un maillage globalement satisfaisant

Loin d'être exhaustif, l'état des lieux de l'implantation des lieux d'accueil physique montre toutefois l'important maillage territorial des services publics ou des lieux institutionnels dans le département. Globalement, l'ouest du département (Plaine Commune et Est Ensemble) compte plus de lieux d'accueil que l'Est (Grand Paris - Grand Est et Paris-Terre d'Envol). Coubron, Vaujours et Gournay-sur-Marne, trois villes de Grand Paris - Grand Est sont particulièrement dépourvues en termes de structures d'accueil sur leur territoire, avec la seule présence du CCAS dont l'existence est obligatoire.

On observe cependant une certaine corrélation entre la répartition spatiale des niveaux de densité de population et l'implantation des lieux d'accueil du public. Des communes se distinguent toutefois avec une dispersion des lieux dans des quartiers peu peuplés, comme dans les villes de Villetaneuse, du Blanc-Mesnil, d'Aulnay-sous-Bois et de Sevran ou le quartier de la Montjoie de Saint-Denis en cours de densification.

Des polarités de services sont identifiées

Il devient possible d'identifier des concentrations de services à la population à différents endroits du territoire départemental. C'est le cas notamment à Saint-Denis, Tremblay-en-France, Clichy-sous-Bois et Montfermeil. A l'inverse, l'état des lieux montre aussi que certaines villes bénéficient de lieux physiques d'accueil répartis sur l'ensemble de leur territoire. C'est le cas par exemple de Montreuil-sous-Bois, du Blanc-Mesnil et d'Aubervilliers.

Dans le prolongement de cette étude, il serait particulièrement intéressant d'approfondir la réflexion sur la proximité de lieux physiques œuvrant dans les mêmes domaines d'action publique et auprès des mêmes publics, en fonction des zones de concentration de ces derniers, afin d'engager des rapprochements et des mutualisations

Notons que, même parmi les communes les mieux dotées en lieux d'accueil, certaines zones denses paraissent sous-dotées. Il s'agit souvent de zones excentrées. Il en est ainsi, par exemple, dans le quartier situé à l'extrême ouest d'Epinaux-sur-Seine. Au vu des caractéristiques des habitants, il conviendra d'approfondir le diagnostic pour apprécier si ces déficits apparents sont compensés ou non par l'intervention d'autres partenaires non inclus dans l'étude ou de toutes autres façons : maillage des transports en commun, chemin d'accès piéton disponible et aménagé, topographie de la commune (ex. accès piétons plus abordables) qui faciliteraient l'accès à d'autres secteurs voire à d'autres communes.

Des enseignements croisés

L'étude montre que, pour quelques territoires, il existe une concomitance entre des taux de recours relativement ou fortement bas à certaines prestations et l'absence ou l'insuffisance de lieux d'accueil physique. On ne saurait en tirer un lien de causalité systématique, mais ce phénomène mériterait d'être approfondi. A contrario, l'étude montre que, pour certains territoires bien pourvus en lieux d'accueil physique du public, l'accès aux droits reste à un niveau proche des communes moins bien pourvues. Ainsi, la corrélation entre les deux n'est pas systématique, et on ne peut pas identifier de rapport de proportionnalité.

Il est souligné les enjeux liés aux modalités d'ouverture et d'éligibilité aux prestations, à toutes les étapes d'instruction des dossiers.

L'imbrication des évolutions des politiques sociales et les dynamiques professionnelles fait écho aux positionnements individuels des habitants et aux habitudes et pratiques de groupes sociaux pour créer des spécificités territoriales nécessitant une attention particulière. Les organisations de services, les postures professionnelles, les implications des acteurs ainsi que les différents partenariats développés sont des leviers sur lesquels repose, localement, l'amélioration de nos services.

Les publications des études détaillées sont disponibles sur <http://www.odds93.fr>
Pour tout renseignement : contact@odds-93