

Avis

Effets de la loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » en matière de lutte contre la pauvreté

23 janvier 2024

Le CNLE s'alarme des effets de la loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » en matière de lutte contre la pauvreté.

La loi contient plusieurs mesures qui, si elles étaient entérinées par le Conseil constitutionnel, restreindraient les droits des personnes étrangères non européennes aux **prestations sociales**, mais aussi **aux soins** et à **l'hébergement d'urgence**. Se plaçant dans l'hypothèse où elles seraient validées, et en attendant d'une actualisation de cet avis après que le Conseil constitutionnel se sera prononcé, **le CNLE tient à affirmer sans délai une position de principe et souligner que l'impact de ces mesures ne pourraient que contribuer à la pauvreté des personnes concernées**, étrangers en situation régulière ou irrégulière dont les études disponibles, et notamment les rapports associatifs, montrent l'exposition à une très grande pauvreté ainsi qu'à une insécurité juridique préjudiciable à leur intégration sociale.

Le CNLE pointe les effets de mesures qui risquent de creuser d'importantes inégalités et remettent en question certains principes de l'accompagnement. Par cette prise de position, il entend mettre en lumière les effets potentiels de la restriction des droits sociaux pour les étrangers non-communautaires.

En premier lieu, le CNLE pointe l'inéluctabilité de l'augmentation et de l'aggravation de la pauvreté des étrangers du fait des restrictions des conditions d'éligibilité aux prestations sociales (le droit au logement, les prestations familiales (dont les allocations de logement et l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), article 19).

De qui parle-t-on ?

Les étrangers extra-communautaires vivant dans des logements ordinaires en France métropolitaine sont 2,8 millions dont environ 470 000 enfants mineurs (ERFS 2019). Près de la moitié de ces personnes, et 6 enfants sur 10, vivent sous le seuil de pauvreté monétaire à 60% et 14% d'entre eux vivent sous le seuil de pauvreté à 40%. Si toutes ces personnes perdaient leur droit aux prestations familiales et aux aides au logement, leur taux de pauvreté à 60% augmenterait de 13 points (18 points pour les enfants) et leur taux de pauvreté à 40% de 21 points (38 points pour les enfants). Même si cette augmentation donne un ordre de grandeur maximaliste d'une réforme à la baisse des prestations pour les étrangers extra-communautaires, plus importante donc que celle qui pourrait intervenir avec la loi immigration et intégration, y compris si elle était intégralement validée par le Conseil, ces éléments montrent bien le rôle essentiel de ces aides pour éviter l'extrême précarité de ces populations.

Parmi les étrangers extra-communautaires vivant dans des logements ordinaires, environ 300 000 adultes sont arrivés en France depuis moins de 5 ans (ou moins de 3 ans s'ils occupent un emploi). Cette durée de la présence sur le territoire n'informe pas sur l'ancienneté des titres de séjour mais cette information n'existe pas dans la base de données utilisée. En considérant que la perte des prestations ne concernerait que les

ménages dont le chef de ménage et son conjoint éventuel sont des étrangers extra-communautaires arrivés récemment sur le territoire, cela ramène le champ à environ 110 000 personnes (dont 30 000 enfants) pour environ 62 000 ménages dont 21,4% bénéficient de prestations familiales et 68,4% d'aides au logement. Sur ce champ, les taux de pauvreté monétaire à 60% et à 40% sont de 70% et 47% respectivement et seraient amenés à augmenter fortement après la suppression des aides. Enfin, une part des étrangers potentiellement concernés par la perte des aides sociales vit en dehors des logements ordinaires (foyers d'accueil, hébergement d'urgence, bidonvilles...) et ont des niveaux de vie encore plus faibles.

La loi prévoit notamment le durcissement :

- A. **des conditions de versement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) :** Concernant les personnes âgées en perte d'autonomie, le fait qu'elles ne puissent plus bénéficier de l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA) avant cinq ans de résidence régulière ou d'une durée d'affiliation d'au moins trente mois au titre d'une activité professionnelle en France risque de créer des situations d'absence d'accompagnement de personnes vulnérables du fait de leur état de santé, d'exclusion des circuits d'accompagnement existants devant l'incapacité financière d'y avoir recours ou bien de basculement dans la pauvreté. La portée de cette mesure est très limitée, ce qui n'enlève rien au caractère très négatif du message adressé¹.
- B. **de l'accès à sept prestations familiales :** La prestation d'accueil du jeune enfant, les allocations familiales, le complément familial, les aides personnelles au logement (APL), l'allocation de soutien familial, l'allocation de rentrée scolaire, et l'allocation journalière de présence parentale sont également limitées aux étrangers en résidence régulière depuis cinq ans ou à ceux d'entre eux ayant eu une activité professionnelle pendant trente mois – trois mois pour ce qui concerne les APL.
- C. **de l'accès du droit au logement opposable (DALO) :** Le délai de carence de cinq ans de résidence ou la durée d'affiliation d'au moins trente mois au titre d'une activité professionnelle mis en place pour bénéficier du DALO entraînera l'approfondissement de situations de pauvreté déjà installées.

Même si leur portée est limitée par le fait que ces dispositions ne pourront pas s'appliquer aux ressortissants de pays tiers avec lesquels la France ou l'Union Européenne a signé une convention bilatérale de sécurité sociale avec clause d'égalité de traitement ou des conventions internationales plus larges (par exemple la convention de l'Organisation Internationale du Travail relative à l'égalité de traitement en matière de

¹ B. Jérôme, « Loi 'immigration' : la limitation de l'allocation personnalisée d'autonomie, une mesure à portée plus symbolique que réelle », *Le monde*, 15 janvier 2024.

sécurité sociale)², la restriction de l'accès aux aides dans le domaine de la protection sociale, contribuent à diminuer le principe d'universalité de ces aides, de la protection sociale et notamment des allocations familiales.

De plus, ces mesures creuseraient, au lieu de les résorber, des différences entre catégories de la population (nationaux, européens et étrangers non communautaires) qui existent déjà dans d'autres prestations (RSA et ASPA) et créent des différences dans l'accès au droit au sein de cette dernière catégorie, sur la base de l'activité professionnelle.

Enfin, les remises en cause de l'accès aux droits sont, comme les droits eux-mêmes, cumulatives et interdépendantes. La restriction des droits aux prestations sociales entraînera, de fait, une difficulté accrue dans l'accès au logement social, et ce alors même que l'accès des plus pauvres à ce pilier essentiel est déjà problématique³.

En deuxième lieu, au regard de l'implication des associations membres du CNLE dans la mise en œuvre de l'hébergement d'urgence, l'instance alerte sur les effets délétères de la restriction du principe d'accueil inconditionnel dans l'hébergement (article 67).

Un risque d'augmentation du nombre de personnes à la rue et une fragilisation des dispositifs d'accompagnement associatifs à envisager

La nouvelle rédaction de l'article 67 portant réforme de L. 345-2-2 du CASF restreint la portée du principe d'inconditionnalité de l'accueil pour les personnes faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) ou d'une mesure d'expulsion. Ils pourront être hébergés uniquement dans l'attente de leur « éloignement » soit une durée de 30 jours pour un départ volontaire selon L511-1 II du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda). Or, il est avéré que les personnes déboutées du droit d'asile constituent une part importante du public hébergé en centres d'hébergement d'urgence et à l'hôtel (rapport de la commission des finances sur l'hébergement d'urgence, 2021⁴). **L'hébergement constitue un droit fondamental et le principe d'accueil inconditionnel garantit l'universalité de son application.** Même si des évolutions de la jurisprudence avaient déjà fragilisé ce principe, la loi introduit, de ce point de vue, une véritable rupture. Au-delà de la fragilisation des situations individuelles, la remise ou le maintien à la rue de personnes hébergées pourrait engendrer un risque de trouble à l'ordre public.

² Ne sont pas concernés par les mesures les étrangers extra-communautaires relevant des pays avec lesquels existent des conventions bilatérales entre l'Union Européenne et les Etats tiers (Maroc, Algérie, Tunisie, Turquie) ou des conventions bilatérales entre la France et des Etats tiers qui contiennent des dispositions relatives au bénéfice des prestations familiales (Bénin, Cap-Vert, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Madagascar, Mauritanie, Niger, Sénégal et Togo).

³ Voir P. Madec, M. Parodi, X. Timbeau, X. Joutard, P. Portefaix, E. Aubisse, « Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social ? », Défenseur Des Droits, « éclairages », octobre 2023.

⁴ Voir P.-Y. Cabannes, M. Emorine, « Hébergement d'urgence : au cours des années 2010, davantage de familles et des séjours rallongés. Résultats des enquêtes auprès des établissements et services pour adultes et familles en difficulté sociale (ES-DS) 2008, 2012 et 2016, études et résultats, n°1184, paru le 04/03/2021 : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications/etudes-et-resultats/hebergement-durgence-permanent-au-cours-des-annees-2010-davantage>

L'augmentation des personnes à la rue fragiliserait encore plus les dispositifs d'accompagnement des associations.

Santé et niveau de vie

Des indicateurs préoccupants, notamment au regard de la mortalité infantile, signalent un lien étroit entre conditions matérielles d'existence très dégradées, notamment pour les étrangers, et dégradation de l'état de santé. Ces dispositions pourraient contribuer à une dégradation plus avancée de cette situation. La loi prévoit aujourd'hui une réduction tarifaire dans les transports, octroyée sous conditions de ressources et indifféremment de la situation administrative de la personne. En pratique, elle est notamment octroyée aux personnes couvertes par l'aide médicale d'État (AME). La nouvelle loi prévoit une condition de régularité du séjour pour bénéficier des réductions tarifaire (article 15). Cette modification aura des conséquences concrètes en matière d'accès aux droits en général et particulièrement en matière d'accès aux soins.

En troisième lieu, les restrictions de l'accès aux prestations sociales et au droit à l'hébergement s'accompagnent d'une restriction des droits aux soins, avant même que le chantier de l'AME ne soit rouvert.

L'article 9 contient deux dispositions sur la prise en charge des soins, qui est conditionnée à :

- L'absence d'un traitement approprié dans le pays d'origine.
- L'existence d'une convention bilatérale de sécurité sociale prévoyant les modalités de règlement du coût de la prise en charge médicale. Si ce n'est pas le cas, « *ce coût n'est pas supporté par l'assurance maladie si l'étranger dispose de ressources ou d'une couverture assurantielle suffisantes* ».

Sur la question des jeunes, le texte (article 33 et 44) entraîne un durcissement des conditions d'accès aux titres de séjour pour les jeunes majeurs et exclut de la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) les mineurs non accompagnés (MNA) de plus de 18 ans qui font l'objet d'une OQTF (article 44). En revanche, le CNLE salue la nouvelle rédaction de l'article L. 741-5 du Ceseda prévoyant l'interdiction de placement en rétention de tous les mineurs (Article 40 de la nouvelle loi), en application de la Convention internationale des Droits de l'Enfant (CIDE).

Au moins quatre enjeux à considérer

Le CNLE attire l'attention du gouvernement sur la nécessité de mettre en cohérence les mesures adoptées en matière d'immigration et d'intégration avec au moins quatre enjeux :

- La réaffirmation de la vocation universelle de la protection sociale.
- La satisfaction des besoins en matière d'immigration, notamment liés aux métiers du soin et du lien dans un contexte de crise inédite d'attractivité de ces métiers,

soulignée par le Livre blanc du Haut Conseil pour le Travail Social. Sur ce point, la loi engendrerait des difficultés de prise en charge de publics, et par ailleurs exposerait les professionnels de l'action sociale à une forme d'insécurité juridique pouvant confiner au « délit de solidarité ». Une fragilisation multiforme des travailleurs sociaux et des personnes qu'elles accompagnent est évoquée par les membres du 5^e collège du CNLE comme une des conséquences les plus délétères de ce projet de loi.

- La politique ambitieuse de lutte contre le non-recours déployée à travers la Solidarité à la Source ou l'expérimentation Territoires Zéro Non-Recours ne doit pas être contredite par des évolutions freinant ou empêchant l'accès aux droits sociaux de populations par ailleurs très fragiles.
- L'amélioration de l'intégration, en supprimant notamment les freins à l'insertion.

En quatrième lieu Le CNLE regrette que les possibilités de régularisation des salariés des métiers en tension, dont font partie les métiers de l'accompagnement dans le secteur social, soient finalement réduites.

Des effets cumulés sur des publics déjà fragilisés

Enfin, le CNLE s'inquiète de la cumulativité des effets des réformes mises en œuvre par le gouvernement sur deux points.

- Le premier est la dégradation de l'image des personnes en situation de pauvreté et des étrangers, véhiculée par nombre de discours sur « l'appel d'air » ou la nécessité « d'activer » les personnes pour qu'elles retrouvent le chemin de l'emploi. **La lutte contre la stigmatisation des personnes en situation de pauvreté doit être placée au cœur de l'action gouvernementale** car à travers cette stigmatisation, c'est l'accès aux droits et la légitimité du recours à la protection sociale qui sont concrètement diminués.
- Le second point concerne les ressources. Nombre de textes sont porteurs, à des degrés divers, selon des mécanismes et des temporalités différentes, **d'une diminution du volume des aides versées aux plus modestes**, dans un contexte inflationniste particulièrement douloureux pour les plus précaires, et **notamment pour les familles (en particulier monoparentales et nombreuses⁵)**. Cette situation appelle une action résolue pour éviter que des parties entières de la population ne se retrouvent en situation de dénuement absolu.

Le CNLE produira des analyses, en lien avec les membres de ses différents collèges, pour alimenter l'analyse des effets de la loi si elle venait à être promulguée.

⁵ Voir le rapport du HCFEA, « Le pouvoir d'achat des familles face au choc d'inflation », 19 décembre 2023.