



N° 3980

---

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 juillet 2016.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145-8 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

***sur la mise en œuvre des conclusions  
de la mission d'information sur les immigrés âgés,***

ET PRÉSENTÉ PAR

M. ALEXIS BACHELAY,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. L'ACCÈS AU TERRITOIRE ET À LA NATIONALITÉ</b> .....	7
A. LA DÉLIVRANCE DE LA CARTE DE RÉSIDENT PERMANENT DEVRAIT ÊTRE FACILITÉE. ....	7
B. L'ACCÈS DES IMMIGRÉS ÂGÉS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE EST DÉSORMAIS PLUS SIMPLE. ....	8
C. LA CARTE DE SÉJOUR « RETRAITÉ » CONTINUE DE SUSCITER DES INTERROGATIONS. ....	10
<b>II. LE LOGEMENT</b> .....	12
A. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE DANS L'HABITAT « HISTORIQUE » PASSE PAR UN PLAN DE RÉNOVATION ENCORE INACHEVÉ, MAIS ÉGALEMENT PAR DES AVANCÉES DANS LA GESTION QUOTIDIENNE. ....	12
1. La rénovation des foyers de travailleurs migrants demeure inachevée. ....	12
2. Le respect de la vie privée dans les foyers a été consacré par la loi. ....	18
3. L'existence et le rôle du comité de résidents ont été réaffirmés dans la loi. ....	18
B. LES IMMIGRÉS ÂGÉS DOIVENT POUVOIR ACCÉDER AU LOGEMENT SOCIAL DANS DES CONDITIONS NORMALES. ....	20
<b>III. L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX</b> .....	21
A. LES PRINCIPALES PRÉCONISATIONS RELATIVES AU RESPECT DES DROITS DES PERSONNES DANS LES CONTRÔLES ONT ÉTÉ APPLIQUÉES. ....	21
B. LA CONDITION DE « STAGE PRÉALABLE » POUR LES ÉTRANGERS BÉNÉFICIAIRES DE L'ASPA DEVRAIT ÊTRE SUPPRIMÉE. ....	25
C. L'AIDE À LA RÉINSERTION FAMILIALE ET SOCIALE DES ANCIENS MIGRANTS DANS LEUR PAYS D'ORIGINE EST ENFIN EN VIGUEUR. ....	25
<b>CONCLUSION</b> .....	31

<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	33
<b>EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION</b> .....	33
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR ...</b>	51

## INTRODUCTION

Le 20 novembre 2012, la Conférence des présidents a créé, sur proposition du Président Claude Bartolone, une mission d'information sur les immigrés âgés originaires des États tiers à l'Union européenne. Après plus de six mois de travaux, une trentaine d'auditions – dont celles de plusieurs ministres – et plusieurs déplacements en France et à l'étranger –, la mission a déposé son rapport le 2 juillet 2013 <sup>(1)</sup>.

Le 10 février dernier, en application de l'article 145-8 du Règlement de notre Assemblée, la Commission des affaires sociales a chargé le rapporteur – qui était également celui de la mission d'information – d'assurer le suivi de ses conclusions. En réalité, le rapporteur n'a jamais cessé de suivre la question des immigrés âgés depuis 2013, conjointement avec d'autres membres de la mission ; il a notamment fait adopter des amendements mettant en œuvre certaines préconisations relevant du domaine de la loi, mais aussi relancé par courrier les autorités compétentes pour la mise en œuvre des mesures relevant du domaine réglementaire.

Le rapport d'information de juillet 2013 était le premier – et à ce stade le seul – travail parlementaire d'ensemble sur la question des immigrés âgés ; logiquement, il portait donc l'ambition d'embrasser tous les sujets, et formulait en conséquence un grand nombre de propositions (82). Afin d'avoir une vue d'ensemble sur la mise en œuvre de ces propositions, partagée avec le Gouvernement, le rapporteur a adressé au Premier ministre, à la fin du mois de février, un tableau en dressant la liste, afin que les services compétents puissent indiquer les avancées réalisées depuis près de trois ans, et expliquer le cas échéant le *statu quo*. Malheureusement, aucune réponse détaillée n'a pu être produite dans les délais impartis.

Si cette vision d'ensemble est utile, il ne s'agit pas, dans le présent rapport, de revenir sur chacune des 82 propositions, mais d'insister sur celles qui touchent le public le plus large et dont l'impact dans la vie quotidienne est le plus sensible. À cette fin, le rapporteur a procédé à quelques auditions ciblées.

Cette méthode de tri, qui comporte nécessairement une dose d'appréciation subjective, conduit néanmoins à retenir trois thèmes dont l'importance fera sans nul doute consensus :

---

(1) Une vieillesse digne pour les immigrés âgés : un défi à relever en urgence, *rapport d'information n° 1214* : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i1214.pdf>

– la question de l'accès au territoire et à la nationalité, tout d'abord. Les immigrés âgés, souvent présents sur notre sol depuis plusieurs décennies, doivent pouvoir prétendre à devenir Français dans des conditions facilitées. Ceux qui ne le souhaitent pas ou ne le peuvent pas doivent pouvoir se voir délivrer des titres de séjour adaptés, leur permettant notamment de retourner sans difficulté dans leur pays d'origine, pour des périodes longues ;

– la question du logement, ensuite. Les immigrés âgés sont le plus souvent logés dans des foyers de travailleurs migrants, dont la rénovation, lancée il y a près de 20 ans, n'est pas achevée. Si les conditions de vie dans ces foyers ont néanmoins connu quelques améliorations, il ne faut pas perdre de vue que les immigrés âgés ont vocation, comme n'importe quel public éligible, à accéder au logement social « de droit commun » ;

– la question de l'accès aux droits sociaux, enfin. La plupart des immigrés âgés bénéficient de l'allocation de solidarité aux personnes âgées – anciennement « minimum vieillesse » –, prestation non contributive réservée aux plus modestes ; plusieurs propositions tendant à adapter les contrôles de l'attribution de cette prestation à la population des immigrés âgés ont été mises en œuvre. Mais sur le terrain des droits sociaux, on retiendra surtout l'entrée en vigueur de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine, près de 10 ans après sa création par le législateur.

## I. L'ACCÈS AU TERRITOIRE ET À LA NATIONALITÉ

### A. LA DÉLIVRANCE DE LA CARTE DE RÉSIDENT PERMANENT DEVRAIT ÊTRE FACILITÉE.

● En application du premier alinéa de l'article L. 314-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), l'étranger qui en fait la demande peut se voir délivrer une carte de résident permanent (à durée indéterminée) à l'expiration de sa carte de résident valable 10 ans. La délivrance de la carte de résident permanent est soumise à une double condition : la présence de l'étranger ne doit pas constituer une menace pour l'ordre public, et il doit – par construction – satisfaire aux critères ouvrant droit à la délivrance d'une première carte de résident (respect des principes qui régissent la République et connaissance suffisante de la langue française).

Alors même que le CESEDA prévoit qu'au moment de sa demande de renouvellement de sa carte de résident, l'étranger doit être informé des conditions dans lesquelles il peut obtenir une carte de résident permanent, les travaux de la mission d'information ont montré :

– que très peu de cartes de résident permanent étaient délivrées (à peine plus de 1 000 en 2012, contre plus de 60 000 cartes de résident) ;

– pire encore, que certains services préfectoraux ne semblaient même pas connaître l'existence de la carte de résident permanent.

Aussi, afin de donner sens à ce dispositif et de réduire en conséquence les formalités administratives, le rapporteur proposait de rendre automatique la délivrance de la carte de résident permanent pour tout étranger ayant effectué au moins deux renouvellements de sa carte de résident (proposition n° 11).

● Cette proposition avait d'une certaine manière été mise en œuvre avant même la publication du rapport, qui faisait état d'une circulaire du ministère de l'Intérieur en date du 25 juin 2013, relative aux conditions de renouvellement des titres de séjour, et invitant les préfets à délivrer systématiquement la carte de résident permanent « *lorsque l'étranger qui sollicite le renouvellement de sa carte de résident est âgé de plus de 60 ans ou lorsque la demande porte sur un second renouvellement de carte de résident* ».

Pour autant, le législateur est intervenu à son tour pour « graver dans le marbre » la mise en œuvre effective de cette proposition. Lors de l'examen en première lecture par la Commission des lois de notre Assemblée du projet de loi relatif au droit des étrangers en France, un amendement du Groupe socialiste, républicain et citoyen, dont le rapporteur était cosignataire, a été adopté afin de prévoir, à l'article L. 314-4 du CESEDA, la délivrance de droit de la carte de résident permanent après deux renouvellements d'une carte de résident.

En séance publique, à l’initiative du même groupe, la délivrance de plein droit a été étendue aux étrangers de plus de 60 ans sollicitant le renouvellement d’une carte de résident, même s’ils n’en font pas la demande <sup>(1)</sup>. Au Sénat, la majorité a supprimé l’article additionnel ainsi introduit par l’Assemblée, qui l’a logiquement rétabli en nouvelle lecture, en introduisant même une nouvelle simplification : la délivrance de la carte de résident permanent sera désormais de droit dès la deuxième demande de renouvellement d’une carte de résident, et non après deux renouvellements <sup>(2)</sup>.

● Selon les informations fournies par les services du ministère de l’Intérieur lors de leur audition par le rapporteur, le nombre de cartes de résidents permanents délivrées depuis 2012 n’a cessé de croître, de même que le nombre de bénéficiaires de plus de 60 ans. Les outils statistiques ne permettent en revanche pas de dire combien de ces cartes ont été délivrées à l’occasion d’un second renouvellement de carte de résident. Il ne semble pas davantage possible de dire si l’augmentation du nombre de cartes de résidents permanents délivrées a eu un effet sur la charge administrative des préfetures, notamment en réduisant le nombre de passages au guichet.

#### DÉLIVRANCES DES CARTES DE RÉSIDENTS PERMANENTS

	Nombre de cartes de résidents permanents délivrées	Nombre de bénéficiaires de plus de 60 ans
2012	1 123	155 (14 %)
2013	1 459	381 (26 %)
2014	3 761	1 596 (42 %)
2015	5 888	2 720 (46 %)

Source : ministère de l’Intérieur.

### B. L’ACCÈS DES IMMIGRÉS ÂGÉS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE EST DÉSORMAIS PLUS SIMPLE.

● Le rapport de la mission d’information relevait que sur les quelque 350 000 immigrés âgés de plus de 65 ans originaires de pays tiers, seuls 40 % ont acquis la nationalité française. Rappelons que les deux principales voies d’accès à la nationalité pour une personne immigrée sont l’acquisition par déclaration à raison du mariage avec un conjoint français, et la naturalisation. Or, cette dernière s’avère être un véritable « *parcours du combattant* » <sup>(3)</sup> pour les immigrés âgés, qui remplissent difficilement les conditions légales pouvant y ouvrir droit <sup>(4)</sup> :

(1) Et sauf si l’étranger demande la délivrance ou le renouvellement d’une carte « résident de longue durée – Union européenne », qui seule permet une mobilité intra-européenne.

(2) Article 24 de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

(3) Page 115 du rapport d’information n° 1214 précité.

(4) La naturalisation n’étant pas automatique, mais relevant en dernière analyse de la compétence discrétionnaire de l’autorité administrative, comme l’a jugé le Conseil d’État dans une décision Abecassis du 30 mars 1984 (2<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> sous-sections réunies, requête n° 40735).



– la condition de ressources suffisantes – au moins le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) annuel – n’est par construction pas remplie par les bénéficiaires de l’allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), nombreux parmi les immigrés âgés ;

– la condition d’assimilation à la communauté française, qui appelle *a minima* une maîtrise suffisante de la langue, n’est pas remplie lorsque les immigrés âgés n’ont pas eu la chance d’apprendre le français à leur arrivée ;

– enfin, le fait d’être séparé géographiquement de sa famille lorsque celle-ci réside dans le pays d’origine peut justifier des refus de naturalisation pour non-respect de la condition de résidence, appréciée comme le fait d’avoir en France le centre de ses attaches familiales.

Afin de faciliter l’accès des immigrés âgés à la nationalité française, et de renforcer ce faisant leur intégration et leur sentiment d’appartenance à la collectivité, le rapporteur a proposé de « *permettre aux ascendants de Français et présents sur le territoire depuis 25 ans au moins d’obtenir la nationalité française par déclaration suivant la procédure prévue aux articles 26 et suivants du code civil* » (proposition n° 12). Il faut préciser ici que l’article 26 du code civil prévoyait, au moment de la publication du rapport, les modalités de déclaration de nationalité consécutive à un mariage avec un conjoint français. Ainsi formulée, la proposition était raisonnable, réservant l’accès facilité à la nationalité aux parents d’enfants français, résidant sur notre sol depuis plus d’un quart de siècle.

• Cette proposition a trouvé une traduction législative dans l’article 38 de la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l’adaptation de la société au vieillissement, adopté à l’initiative de nos collègues Denys Robiliard, Christophe Sirugue et Christian Paul, lors de la première lecture du projet de loi par la Commission des affaires sociales.

La rapporteure Martine Pinville, qui avait émis un avis défavorable à l’amendement présenté en commission pour des raisons techniques, a logiquement déposé en séance publique une proposition de rédaction plus aboutie :

– réservant aux seules personnes âgées de plus de 65 ans la nouvelle voie d’accès à la nationalité française, alors que l’amendement d’origine l’ouvrait indistinctement à tous les ascendants de Français présents depuis au moins 25 ans, sans condition d’âge ;

– précisant les critères de résidence (régulière et habituelle) ;

– prévoyant le régime de la déclaration de nationalité, sur le modèle général de la déclaration par mariage (impliquant notamment la possibilité pour le ministre chargé des naturalisations de s’opposer à l’acquisition de la nationalité pour indignité ou défaut d’assimilation, autre que linguistique) ;

– conviant les nouveaux nationaux à la cérémonie d’accueil de droit commun, au cours de laquelle leur est remise la charte des droits et devoirs du citoyen français.

Cette nouvelle rédaction a reçu en séance le soutien du rapporteur, comme de la secrétaire d’État chargée de la Famille, des personnes âgées et de l’autonomie, qui déclarait que « *l’acquisition simplifiée de la nationalité pour ces personnes n’est que justice [et], pour la République, une belle manière de leur donner acte de leur contribution au développement de notre pays et de leur témoigner notre attachement à leur présence sur le territoire français* »<sup>(1)</sup>.

Le Sénat a adopté le texte de l’Assemblée, *modulo* quelques corrections rédactionnelles, acceptées par l’Assemblée en deuxième lecture. Les rapporteurs de la Commission des affaires sociales du Sénat, MM. Gérard Roche et Georges Labazée, ont obtenu du Gouvernement une estimation du nombre de personnes susceptibles de bénéficier de cette nouvelle voie d’accès à la nationalité, entre 80 000 et 100 000<sup>(2)</sup>.

Le rapporteur ne peut évidemment que se féliciter de la mise en œuvre de l’une des propositions essentielles de la mission d’information.

- Aucune donnée n’est encore disponible sur le nombre de demandes d’acquisition de la nationalité fondées sur cette nouvelle procédure. En effet, c’est seulement le 29 juin dernier qu’a été publié le décret d’application de l’article 38 de la loi « vieillissement », qui précise les formalités encadrant la nouvelle procédure (documents à produire, notamment)<sup>(3)</sup>.

L’article 6 de ce décret oblige les demandeurs à attester de leur résidence habituelle en France depuis 25 ans. Dans un souci de simplification de la relation entre administrés et administration, le rapporteur souhaiterait que les services préfectoraux expertisent leur capacité à vérifier spontanément ces informations, afin de ne pas alourdir la charge pesant sur les demandeurs.

### **C. LA CARTE DE SÉJOUR « RETRAITÉ » CONTINUE DE SUSCITER DES INTERROGATIONS.**

- Les travaux de la mission d’information ont permis d’identifier d’importants problèmes posés par la carte de séjour portant la mention « retraité ». En application de l’article L. 317-1 du CESEDA, cette carte, valable 10 ans, peut être délivrée à un étranger ayant résidé en France sous couvert d’une carte de résident, titulaire d’une pension de retraite contributive – donc pas exclusivement de l’ASPA –, et dont la résidence habituelle est établie hors de France. L’objectif de l’instauration de cette carte était de faciliter la circulation des titulaires entre la France et leur pays d’origine.

---

(1) Laurence Rossignol, deuxième séance du 10 septembre 2014 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2013-2014-extra2/20142004.asp#P300624>.

(2) Page 127 : <http://www.senat.fr/rap/114-322-1/114-322-11.pdf>.

(3) Décret n° 2016-872 relatif aux modalités de réception et d’instruction des déclarations de nationalité souscrites en application des articles 21-2, 21-13-1 ou 21-13-2 du code civil.

Mais la délivrance de cette carte emporte des conséquences négatives, et le plus souvent méconnues, sur les droits sociaux des titulaires. Les articles D. 115-1 et D. 161-15 du code de la sécurité sociale, qui dressent la liste des titres de séjour ouvrant droit aux prestations d'assurance maladie, ne mentionnent pas la carte de séjour « retraité ». Seuls les soins d'urgence peuvent être pris en charge, en application de l'article L. 161-25-3 du même code. Avant un arrêt de la Cour de cassation de 2010, la détention d'une carte de séjour « retraité » faisait également obstacle à la perception de l'ASPA ; mais la Cour a jugé que le titulaire d'une telle carte, dont la finalité est de permettre la libre circulation, peut prouver par tous moyens que sa résidence habituelle se situe toujours en France, et bénéficier par conséquent de l'ASPA, conditionnée au rapport de ce critère de résidence <sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, il est apparu que les titulaires de la carte « retraité » souhaitant disposer à nouveau en lieu et place d'une carte de résident sont tenus de redéposer une demande dans les conditions de droit commun, alors qu'une procédure accélérée se justifierait pour ces personnes qui se trouvent depuis longtemps sur notre territoire, et étaient antérieurement titulaires d'une carte de résident.

Sur la base de ces constats, le rapporteur formulait deux propositions, à horizon temporel différent :

– à court terme, inciter les préfetures à informer les demandeurs des conséquences de l'obtention de la carte « retraité », en particulier en matière d'accès aux prestations sociales (proposition n° 75) ;

– à moyen terme, aménager le cadre juridique de cette carte. Cette proposition n° 76 se déclinait elle-même en trois points :

- prévoir que ce titre de séjour ouvre droit aux prestations sociales dans les conditions de droit commun ;
- inscrire dans la loi le principe selon lequel la résidence en France peut être prouvée malgré le bénéfice de la carte « retraité » (ce qui revient en pratique à légaliser la jurisprudence de la Cour de cassation précédemment décrite) ;
- permettre aux titulaires de la carte « retraité » de recouvrer une carte de résident selon une procédure simplifiée.

● Le ministère de l'Intérieur a indiqué au rapporteur que, dans un cadre plus général d'adaptation des supports d'information à destination des préfetures et des ressortissants étrangers, « *il est notamment prévu [...] d'améliorer les informations des bénéficiaires et demandeurs de carte de séjour portant la mention "retraité" quant aux conséquences emportées par l'obtention de ce titre de séjour, en particulier en matière d'accès aux prestations sociales* ».

---

(1) 2<sup>e</sup> chambre civile, 14 janvier 2010, Ahrab contre Caisse régionale d'assurance-maladie Rhône-Alpes, pourvoi n° 08-20782.

L'article 21 de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France résulte de l'adoption d'un amendement du Gouvernement présenté en séance à l'Assemblée nationale, supprimé par le Sénat puis rétabli en nouvelle lecture à l'Assemblée. Il modifie l'article L. 314-11 du CESEDA, pour permettre la délivrance de plein droit d'une carte de résident à tout étranger titulaire d'une carte de séjour « retraité » qui justifie de sa volonté de s'établir en France et d'y résider à titre principal. Cela satisfait donc pleinement le troisième point de la proposition n° 76, et permet aux titulaires de la carte de résident de bénéficier des droits sociaux afférents.

Il reste donc à modifier la loi, afin de permettre aux titulaires de la carte de séjour « retraité » de bénéficier des droits sociaux dans les conditions de droit commun, notamment en matière d'assurance-maladie.

● Sur le plan statistique, il faut relever que le nombre de cartes de séjour « retraité » a augmenté depuis 2012, en particulier celui des renouvellements.

#### DÉLIVRANCE DES CARTES DE SÉJOUR « RETRAITÉ »

	Création	Renouvellement
2012	503	223
2013	480	483
2014	598	830
2015	631	965

Source : ministère de l'Intérieur.

## II. LE LOGEMENT

### A. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE DANS L'HABITAT « HISTORIQUE » PASSE PAR UN PLAN DE RÉNOVATION ENCORE INACHEVÉ, MAIS ÉGALEMENT PAR DES AVANCÉES DANS LA GESTION QUOTIDIENNE.

#### 1. La rénovation des foyers de travailleurs migrants demeure inachevée.

● Le rapport d'information décrivait la dégradation progressive des foyers de travailleurs migrants (FTM), dont les structures sont au surplus devenues inadaptées à une population vieillissante, qui a besoin de certains services pour la vie quotidienne.

Voilà près de 20 ans, en 1997, les pouvoirs publics ont lancé un plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (PTFTM), destiné à transformer les foyers en résidences sociales. Cela constitue en soi une amélioration significative pour deux raisons :

– d’une part, en application de la réglementation<sup>(1)</sup>, la surface des logements est nécessairement plus grande en résidence sociale qu’en FTM, dans la généralité des cas 12 mètres carrés (m<sup>2</sup>) contre 7,5 voire 4,5 ;

– d’autre part, les résidences sociales proposent des logements plus autonomes (salles de bains individuelles, notamment) et en général conformes aux normes d’accessibilité, donc mieux adaptés à des populations vieillissantes ;

– enfin, les résidences sociales sont éligibles à l’aide à la gestion locative sociale, versée par l’État aux gestionnaires qui assurent un certain niveau de service et d’accompagnement aux locataires (en l’occurrence, soins infirmiers, repas à domicile, aide administrative pour s’orienter dans les services et les organismes sociaux).

Mais en 2012, seuls 47 % des 680 foyers recensés en 1997 avaient fait l’objet d’une transformation. Plusieurs facteurs permettent d’expliquer cet état de fait, que le rapporteur considérait néanmoins comme inacceptable :

– l’augmentation de la taille des logements a pour effet, toutes choses égales par ailleurs, de réduire le nombre de logements disponibles sur un même site, posant ainsi un problème de relogement des occupants ;

– cette question du relogement se pose également de manière transitoire pendant la durée des travaux, et implique de disposer de sites dits « tiroir », ce qui n’est pas toujours le cas ;

– les travaux à réaliser sont coûteux pour les gestionnaires, et peu rentables à court terme ;

– ces travaux impliquent parfois de trouver de nouveaux sites, ce qui s’avère être un obstacle dans certaines zones, typiquement à Paris ;

– enfin, les résidents sont parfois réticents à occuper de nouveaux logements, plus confortables mais plus coûteux en redevances.

Sur la base de ces constats, le rapporteur a formulé une série de propositions, s’articulant autour d’un axe principal, à savoir mener à son terme le PTFTM, et transformer l’ensemble des foyers en résidences sociales (proposition n° 20). Il lui tenait à cœur que ces résidences sociales disposent à la fois de studios autonomes et d’unités de vie (salles communes, cuisine, etc.), afin de maintenir le lien social entre les résidents (proposition n° 25).

---

(1) Arrêté du 17 octobre 2011 abrogeant et remplaçant l’arrêté du 10 juin 1996 relatif à la majoration de l’assiette de la subvention et aux caractéristiques techniques des opérations de construction, d’amélioration ou d’acquisition-amélioration d’immeubles en vue d’y aménager avec l’aide de l’État des logements ou des logements-foyers à usage locatif.

• Lors de son audition par le rapporteur, la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), chargée du pilotage du PTFTM, a actualisé les données figurant dans le rapport de 2013.

Sur les 690 foyers <sup>(1)</sup> en fait recensés dans le cadre du PTFTM :

– 412 ont été traités ou sont en cours de traitement (soit 47,7 %), par la réalisation de travaux donnant lieu à la création de 341 résidences sociales ;

– 71 ont été traités sans travaux (10,6 %) ;

– 62 ont été démolis ou vendus (9 %) ;

– pour 216, les études sont encore en cours (32,8 %).

Le coût global de ces opérations – entre 1997 et 2015 – s’élève à 1,8 milliard d’euros. Selon les estimations de la CILPI, le coût des opérations restantes serait d’environ 1,5 milliard d’euros.

L’inachèvement du PTFTM résulte de plusieurs facteurs, rappelés par la CILPI lors de son audition :

– la baisse des aides publiques à la pierre, notamment les crédits dédiés du programme 104 (*Intégration et accès à la nationalité française*) de la mission *Immigration, asile et intégration* (passés selon la CILPI de 12 à 8 millions d’euros entre 2011 et 2016) ;

– une participation financière plutôt faible des collectivités territoriales, hors Paris. En 2015, les opérations ont été financées par 37 % de subventions, 54 % de prêts et 9 % de fonds propres des maîtres d’ouvrage. La part des collectivités territoriales dans celle des subventions était de 39 % à Paris, mais de seulement 3 % en petite et grande couronne, et 10 % hors Île-de-France.

– un accompagnement social perfectible de la part des communes, qui « s’intéressent difficilement à la situation des résidents, qu’elles pensent relever de l’État ».

Lors de la même audition, la CILPI a fourni des informations utiles sur la mise en œuvre de certaines préconisations du rapport de 2013, résumées dans le tableau suivant.

---

(1) La somme des chiffres cités ensuite donne un résultat de 761, et non 690 ; le rapporteur n’a pas obtenu de réponse sur l’origine de cette différence, imputable selon toute vraisemblance à une erreur matérielle. En effet, le rapport de 2013 citait le chiffre de 680.

**MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS N° 21 À 25**

21	Transformer en priorité les foyers accueillant une part significative d'immigrés retraités.	Seuls les foyers comprenant plus de 50 % de résidents considérés comme « travailleurs migrants ou anciens travailleurs » sont traités. Sur les 40 foyers dont le traitement a été validé par la CILPI depuis 2013, 23 comptaient plus de 30 % d'immigrés âgés de plus de 65 ans.
22	S'assurer que les foyers transformés en résidences sociales sans travaux respectent les normes de logement propres à ces dernières et procéder, si cela s'avère nécessaire, à leur traitement.	Ce contrôle s'avère difficile à mettre en œuvre, car les transformations sans travaux ne sont pas soumises à validation de la CILPI. Mais moins de 5 % des opérations du PFTM relèvent de cette catégorie.
23	Accorder une attention particulière à la transformation des foyers les plus éloignés des normes de logement.	Depuis 2014, 70 % des dossiers présentés à la CILPI ont pour objet de mettre aux normes les foyers qui en sont les plus éloignés (plus de 25 % de lits en dortoirs, chambres à lits multiples, chambres inférieures à 7,5 m <sup>2</sup> ).
24	Veiller à ce que les résidences sociales issues de la transformation des foyers de travailleurs migrants respectent systématiquement les normes de logement (et notamment celles relatives à la superficie) qui leur sont applicables.	Les projets de résidences sociales doivent impérativement répondre aux normes du code de la construction et de l'habitation.
25	Encourager la création de résidences sociales disposant à la fois de studios et d'unités de vie afin de favoriser le maintien du lien social entre les résidents.	Si les résidents âgés en font la demande, la production de logements individuels autonomes pour le relogement des résidents est systématique. Toutefois dans toute résidence sociale, la conception du bâti doit intégrer des espaces communs afin de favoriser la vie collective des résidents.

● Au-delà d'un suivi point par point des actions entreprises depuis 2013, le rapporteur a souhaité disposer d'un exemple précis de rénovation d'un foyer. Interrogée en ce sens, la CILPI a fourni un exemple détaillé, reproduit dans l'encadré suivant.

### **La rénovation du foyer Nicolas Garnier de Villeurbane**

Le traitement du foyer a reçu un avis favorable de la CILPI en novembre 2013. Le projet a été livré en juillet 2015.

Le foyer est implanté dans un quartier ayant bénéficié d'une opération de renouvellement urbain, financée par l'Agence nationale de la rénovation urbaine. Le secteur est très bien desservi par les transports en commun (bus, métro et tramway). Des commerces de proximité sont implantés dans le quartier, ainsi que de nombreuses grandes surfaces commerciales.

Le foyer est géré par Aralis depuis 1974, qui l'a acquis en 2008.

Il accueillait avant traitement :

- un FTM de 200 chambres ;
- un centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) de 100 chambres, géré par l'association Forum Réfugiés ;
- un espace polyvalent, le Cercle 76.

#### **Le site, composé de huit bâtiments, était obsolète et ne répondait plus aux besoins de sa population.**

Chaque étage comportait 10 chambres de 9,5 m<sup>2</sup>, ainsi qu'une unité de vie équipée d'une cuisine collective et de sanitaires (un WC et une douche).

Un bâtiment de 60 chambres était dédié aux résidents âgés

Deux bâtiments regroupaient les bureaux, une salle d'animation, des locaux techniques et le Cercle 76.

**Le bâtiment était inadapté au problème de vieillissement des résidents mais aussi aux normes d'accessibilité et de sécurité.** En conséquence, cette offre de logement n'attirait plus du tout de nouveaux publics et se trouvait totalement inadaptée au maintien dans les lieux des anciens résidents confrontés au problème du vieillissement et de la perte de mobilité.

Originaires du Maghreb pour 74 %, les résidents étaient majoritairement âgés de plus de 60 ans (57 %). 60 % disposaient de ressources inférieures au seuil de pauvreté (822 euros en 2013).

Le diagnostic réalisé dans le cadre des actions d'accompagnement du vieillissement a fait clairement apparaître le souhait des retraités de continuer à vivre dans ce foyer.

#### **La résidence est désormais plus fonctionnelle et plus respectueuse des besoins de ses résidents.**

**Le projet a consisté à réhabiliter l'ensemble des bâtiments et à en restructurer une partie**, pour obtenir une capacité finale de 242 logements (182 FTM et 60 CADA confondus), ainsi que les locaux administratifs et techniques nécessaires au fonctionnement des différentes activités :

- 20 chambres de 10 m<sup>2</sup> ont été maintenues en unités de vie, pour les besoins de la location alternée ;
- les autres logements sont pour l'essentiel des T1 (124 de 14 m<sup>2</sup>, 22 de 23 m<sup>2</sup> et 13 de 31 et 37 m<sup>2</sup>) ;
- l'ensemble comprend également un T2 de 48 m<sup>2</sup> et deux T3 de 63 m<sup>2</sup>.



**Le bâti a été adapté à une population vieillissante :**

- des accès autonomes et de plain-pied ont été réalisés pour chaque bâtiment ;
- un espace animation (50 m<sup>2</sup> environ) a été implanté au rez-de-chaussée, avec accès direct sur une terrasse extérieure.

**Au-delà du seul logement :**

- la salle polyvalente Cercle 76 est utilisée par des associations de quartier ;
- plusieurs zones de détente ont été aménagées (jardins potagers, espace de rencontre avec bancs, pergola, barbecue) ;
- 25 places de stationnement ont été réalisées.

**Un important travail de communication a été réalisé :** des séances d'information et de concertation ont été menées par le gestionnaire auprès des résidents (réunions d'informations collectives et entretiens individuels), et cette concertation s'est poursuivie pendant toute la phase de relogement, animée par un chargé de mission « relogement », salarié d'Aralis, et l'équipe des professionnels du foyer. Un lieu spécifique d'information a été mis en place au sein du foyer.

**La priorité de relogement a été accordée aux résidents âgés**, sans condition de durée. Un bâtiment a été réservé en priorité aux résidents âgés (dans lequel est également installé le dispositif d'accueil en location alternée) afin de préserver des conditions de tranquillité.

Pour les résidents retraités, un dispositif de veille et de lutte contre l'isolement a été mis en place : organisation d'activités de vie sociale au sein de la résidence, en lien avec le service de gérontologie de la commune, accompagnement des démarches d'intervention des services d'aide à domicile lorsque les situations le nécessitent.

Source : CILPI.

● Le rapporteur a par ailleurs auditionné le directeur général d'Adoma, principal gestionnaire de FTM. Dans le cadre de la mise en œuvre de son plan stratégique de patrimoine, Adoma a mis en chantier 9 538 logements et en service 6 189 logements, entre 2013 et 2015. En juin 2015, à la suite de l'augmentation de capital résultant de la prise de participation majoritaire du Groupe SNI<sup>(1)</sup>, le conseil d'administration d'Adoma a validé l'accélération du PTFTM, en portant l'effort d'investissement à plus de 2 milliards d'euros sur la période 2012-2021, sur son propre parc (environ 1,6 milliard en opérations immobilières, et environ 400 millions en entretien en maintenance du parc existant). Pour la seule année 2016, Adoma prévoit la mise en chantier de 4 189 logements et la mise en service de 3 856 logements. Sur la période courant jusqu'en 2021, l'essentiel de l'effort sera concentré sur le parc francilien (54 %). 81 % des foyers et 77 % des chambres devraient être traités, aboutissant *in fine* à ce que plus des trois quarts des logements soient autonomes (soit environ 55 405 sur 78 347).

---

(1) Société nationale immobilière, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, qui détient désormais 57 % du capital d'Adoma, contre 32,8 % en 2013.

## **2. Le respect de la vie privée dans les foyers a été consacré par la loi.**

● Les auditions conduites par la mission d'information ont fait apparaître que le personnel de certains foyers et résidences sociales disposerait des clés des chambres des résidents. Bien que les gestionnaires aient contesté ces affirmations, le rapporteur a jugé utile de proposer une réécriture des règlements intérieurs des logements-foyers<sup>(1)</sup>, tendant notamment à interdire au personnel de pénétrer dans les espaces privatifs sans autorisation des résidents (proposition n° 31).

● Cette proposition peut être considérée comme satisfaite par l'article 48 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « ALUR ». Cet article résulte de l'adoption en première lecture au Sénat d'un amendement de Mme Mireille Schurch et du Groupe communiste, républicain et citoyen, réécrit en deuxième lecture à l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur et de plusieurs membres de la mission d'information.

La version adoptée par le Sénat prévoyait simplement que le contrat de location et le règlement intérieur d'un logement-foyer ne puissent comporter de clauses instituant des limitations, autres que celles fixées par la loi, à la jouissance à titre privé du logement.

La version retenue par l'Assemblée nationale a complété le dispositif du Sénat, notamment en prévoyant explicitement que « *le gestionnaire ne peut accéder au local privatif du résident qu'à la condition d'en avoir fait la demande préalable et dans les conditions prévues par le règlement intérieur* » (article L. 633-2 du code de la construction et de l'habitation).

Lors de son audition par le rapporteur, le directeur général d'Adoma, principal gestionnaire des foyers et résidences, a indiqué que le futur règlement intérieur tiendra explicitement compte de l'article 48 de la loi ALUR.

## **3. L'existence et le rôle du comité de résidents ont été réaffirmés dans la loi.**

● Les occupants des foyers de travailleurs migrants et des résidences sociales constituent de fait des comités de résidents, auxquels ils attachent une véritable importance, comme l'ont montré les travaux de la mission d'information. Pourtant, alors que la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains consacrait l'existence de ces comités, la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement en a supprimé toute mention.

---

(1) Les logements-foyers, mentionnés aux articles L. 633-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, n'abritent pas seulement des travailleurs migrants, mais également des étudiants, des personnes âgées, handicapées, etc.

- Seul subsistait (à l'article L. 633-4 du code de la construction et de l'habitation) un conseil de concertation, composé à parité de représentants du gestionnaire et de représentants des personnes logées. Ce conseil, réuni au moins une fois par an, était en principe consulté sur l'élaboration et la révision du règlement intérieur, sur la réalisation des travaux futurs, et plus généralement sur tout projet susceptible d'avoir une incidence sur les conditions de vie des occupants.

Constatant que l'association du conseil de concertation à la révision des règlements intérieurs n'était pas systématique, le rapporteur a logiquement proposé de veiller à ce que la loi soit respectée sur ce point (proposition n° 35).

Si aucune donnée statistique ne permet de s'assurer de la parfaite application de ces dispositions, la CILPI a porté à l'attention du rapporteur le contrat de résidence et règlement intérieur de l'un des principaux gestionnaires de résidences, l'Unaflo (Union professionnelle du logement accompagné), en date d'avril 2015. Celui-ci indique que l'obligation de consultation du conseil de concertation « *doit être impérativement respectée et le conseil de concertation doit être effectivement consulté avant l'édiction du règlement intérieur, dès sa phase d'élaboration et en cas de modification. La sanction du non-respect de cette obligation peut entraîner l'irrégularité du règlement intérieur et l'annulation de tout ou partie de ses dispositions* ».

- Mais, surtout, le rapporteur a souhaité que le rôle du comité de résidents soit reconnu et renforcé. Cela passe essentiellement par l'inscription dans le droit de l'existence et des missions de ce comité (proposition n° 34). Cette proposition a été satisfaite par l'adoption de l'article 49 de la loi ALUR <sup>(1)</sup>. Cet article résulte de l'adoption en première lecture au Sénat d'un amendement de M. Joël Labbé et des membres du Groupe écologiste, dont la rédaction a été améliorée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur et de plusieurs membres de la mission d'information.

L'article L. 633-4 du code de la construction et de l'habitation prévoit désormais l'existence, à côté du conseil de concertation, du comité de résidents. Élu <sup>(2)</sup> par l'ensemble des résidents pour une période définie par le règlement intérieur dans la limite de trois ans, il est composé exclusivement de personnes résidentes à titre principal dans le foyer. Représentant les résidents dans leurs relations avec le gestionnaire, le comité désigne logiquement les représentants des résidents au conseil de concertation. Le gestionnaire doit mettre à disposition du comité une salle de réunion, et lui donner accès à « *des moyens de communication adaptés* ». La loi ALUR prévoyait la mise en place des comités de résidents dans un délai d'un an, le temps sans doute de prendre le décret fixant, aux termes de la loi, « *les modalités de fonctionnement et de désignation des membres* ».

---

(1) Et l'on peut considérer que se trouve ainsi satisfaite la proposition n° 32 (« Encourager la mise en place d'un comité de résidents dans l'ensemble des foyers et résidences sociales »).

(2) Ou désigné dans les résidences comptant moins de 30 logements.

Le décret n° 2016-300 du 14 mars 2016 relatif au conseil de concertation et au comité de résidents dans les logements-foyers dispose notamment, dans la généralité des cas :

– que les membres du comité sont, pour la durée de leur mandat, les représentants des résidents au conseil de concertation (article R. 633-6 du code de la construction et de l’habitation) ;

– que le règlement intérieur fixe le nombre de membres, entre trois et six.

Aucune donnée statistique consolidée ne permet de savoir avec certitude, à cette date sans doute encore trop précoce, combien de comités de résidents ont été mis en place.

## **B. LES IMMIGRÉS ÂGÉS DOIVENT POUVOIR ACCÉDER AU LOGEMENT SOCIAL DANS DES CONDITIONS NORMALES.**

S’il est indispensable que les immigrés âgés logés en foyers ou en résidences sociales le soient dans des conditions aussi décentes que possible, il ne faut pas perdre de vue que ce public n’a pas vocation à vivre toute sa vie dans ce type de logements, et qu’il doit notamment pouvoir accéder au logement social « classique ».

Or, les travaux de la mission d’information ont montré une tendance des bailleurs sociaux – mais aussi des services communaux du logement – à considérer sans fondement et comme irrecevables les demandes émanant de personnes logées en foyers. Le rapporteur préconisait donc de rappeler le caractère recevable de ces demandes (proposition n° 42).

Le rapporteur a par ailleurs adressé, avec plusieurs membres de la mission, un courrier au Défenseur des droits, le 4 novembre 2014, afin d’attirer son attention sur cette question. Dans l’avis qu’il a publié à la suite de son audition par le rapporteur, le Défenseur des droits a indiqué envisager de se prononcer sur cette question dans le cadre de l’examen du projet de loi Égalité et citoyenneté<sup>(1)</sup>, saisissant ainsi « *l’occasion de demander que le droit applicable soit rappelé aux bailleurs, et faire ainsi suite à la préconisation n° 42 du rapport d’information* »<sup>(2)</sup>.

---

(1) Adopté en première lecture par l’Assemblée nationale le 6 juillet dernier : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/Egalite\\_et\\_citoyennete.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/Egalite_et_citoyennete.asp)

(2) [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd\\_avis\\_20160509\\_16-11.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_avis_20160509_16-11.pdf), page 7.

### III. L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX

#### A. LES PRINCIPALES PRÉCONISATIONS RELATIVES AU RESPECT DES DROITS DES PERSONNES DANS LES CONTRÔLES ONT ÉTÉ APPLIQUÉES.

• Les travaux de la mission d'information ont conduit le rapporteur à formuler une série de propositions tendant à « *garantir des contrôles respectueux des droits des personnes* »<sup>(1)</sup> en ce qui concerne l'attribution de prestations sociales, et tout particulièrement de l'ASPA.

En application de l'article L. 815-1 du code de la sécurité sociale, l'ASPA est servie aux personnes qui justifient – entre autres conditions – d'une résidence stable et régulière sur le territoire national. L'article R. 115-6 du même code précise que cette condition est remplie, de manière alternative :

– soit lorsque la personne a son foyer permanent en métropole ou dans un département d'outre-mer, le foyer s'entendant « *du lieu où les personnes habitent normalement* » ;

– soit lorsqu'elle y a son lieu de séjour principal, c'est-à-dire qu'elle y réside plus de six mois dans l'année.

Comme le décrit assez précisément le rapport, le caractère alternatif des conditions signifie que la première peut être remplie sans que la seconde le soit : une personne résidant moins de six mois par an en France peut néanmoins être considérée comme y résidant de manière stable et régulière, sous réserve d'un « faisceau d'indices » de nature fiscale, économique, matérielle et juridique.

Constatant que la méthode du « faisceau d'indices » était peu familière aux caisses de sécurité sociale, le rapporteur proposait de l'appliquer systématiquement (proposition n° 64).

Cela revenait en pratique à ce que les caisses se voient rappeler les termes de la circulaire n° 2008/245 du 22 juillet 2008, prévoyant que « *si le contrôle de la résidence effective et stable en France est un objectif important, il convient d'exercer ce contrôle avec discernement en prenant systématiquement en compte la situation individuelle de chaque assuré [et en s'appuyant sur] l'ensemble des éléments fournis par la personne contrôlée ou [recueillis] notamment dans le cadre d'échanges d'informations avec des tiers* ».

La proposition n° 64 a donc trouvé un aboutissement dans un courrier de la ministre des Affaires sociales et de la santé, Marisol Touraine, aux directeurs des caisses de retraite, en date du 21 août 2013, qui rappelle explicitement le caractère alternatif des deux critères permettant de satisfaire la condition de résidence stable et régulière sur le territoire national, et confirme les préconisations de la circulaire de 2008.

---

(1) Page 187 du rapport d'information n° 1214 précité.

Lors de leur audition par le rapporteur, les représentants de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ont confirmé que la méthode du faisceau d'indices est bien celle qui est appliquée. En pratique, le contrôle de la résidence repose principalement sur un échange annuel avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) : dès lors que l'assuré est identifié par la DGFIP, cela signifie qu'il déclare ses revenus en France et il est présumé y résider au sens de la législation sociale. C'est seulement aux assurés inconnus de services fiscaux qu'est adressé un questionnaire dit « de contrôle de la résidence », qui les invite à produire des justificatifs permettant d'attester de leur résidence en France pendant plus de six mois ; en 2015, moins de 27 000 questionnaires de ce type ont été adressés, pour une population de 420 000 prestataires. Des investigations plus poussées peuvent avoir lieu dans le cadre de la politique de lutte contre la fraude commune aux organismes publics ; lorsqu'il apparaît que la résidence en France n'est pas établie, des redressements peuvent être opérés. Mais leur nombre reste faible : en 2015, seuls 794 contrôles de la condition de résidence ont eu lieu dans le cadre de la lutte contre la fraude, pour 89 cas de fraude détectés, et 114 cas de simple faute (sans intention frauduleuse).

- En tout état de cause, c'est le plus souvent à l'aune du critère de durée du séjour principal qu'est appréciée la condition de résidence stable et régulière. Le rapporteur proposait que la lecture « *souple et bienveillante* »<sup>(1)</sup> de ce critère, préconisée par la circulaire de 2008, soit faite de manière harmonieuse par les caisses, dans le respect de la situation individuelle des allocataires (proposition n° 65).

Là aussi, cette proposition peut être considérée comme satisfaite par la lettre de la ministre du 21 août 2013, qui appelle notamment les caisses à s'assurer, avant la suppression de l'ASPA, que la résidence inférieure à six mois ne résulte pas de « *circonstances purement conjoncturelles (hospitalisation de l'assuré, décès d'un ascendant direct ou descendant direct par exemple)* ».

- La même lettre donne satisfaction à l'esprit général d'une série de propositions tendant à « humaniser » davantage l'information et le contrôle des bénéficiaires de l'ASPA :

- « *améliorer la formation des agents de contrôle des caisses de sécurité sociale et les sensibiliser à la situation des immigrés âgés* » (proposition n° 67) ;

- « *garantir des méthodes de contrôle respectueuses du droit et de la dignité des personnes et une information réelle et complète* » (proposition n° 68) ;

- « *rappeler les obligations des caisses de sécurité sociale, notamment en matière de notification et de motivation des décisions, et de délais* » (proposition n° 69) ;

- « *améliorer l'information des usagers en matière de recouvrement des sommes indûment versées* » (proposition n° 70).

---

(1) Page 190 du rapport d'information n° 1214 précité.

**Extraits de la lettre de la ministre des Affaires sociales et de la santé  
du 21 août 2013, donnant satisfaction aux propositions n° 68 à 70**

Il m'apparaît par ailleurs important, s'agissant d'une allocation subordonnée au respect de conditions strictes et jugées parfois complexes par les intéressés, de veiller à la bonne information des allocataires sur leurs droits et obligations. Les caisses devront à cet égard veiller à ce que :

– les courriers (notamment convocations, demandes de pièces justificatives complémentaires, notifications du montant des droits, de la suspension ou de la suppression de ceux-ci) adressés aux allocataires soient rédigés de la manière la plus simple possible afin de faciliter leur bonne compréhension par les intéressés et leur permettre d'intégrer plus aisément les règles applicables, spécifiquement celles relatives à la condition de résidence. Les courriers devront à cette fin comporter le moins de termes techniques possible ;

– les différentes obligations afférentes à la perception de l'ASPA (notamment celle de déclarer ses ressources, de résider au moins six mois par an sur le territoire national, de déclarer tout changement survenu dans sa situation), comme la possible récupération de l'indu en cas de manquement à ces obligations, soient indiquées à l'allocataire de façon claire et simple. Cette information, apportée au moment de l'attribution de l'ASPA, devra être renouvelée périodiquement à l'occasion de la vérification par les caisses que l'intéressé remplit bien les conditions d'attribution requises ou encore en cas de contrôle ;

– le mode opératoire de contrôle mis en œuvre par la caisse s'avère respectueux des droits de l'assuré. Il devra ainsi notamment permettre à l'allocataire d'être présent le jour du contrôle (envoi d'une notification individuelle à l'assuré préalablement à la date d'entretien fixée, indication des pièces justificatives nécessaires à l'examen de son dossier) afin d'être en mesure d'apporter des éléments quant à sa situation et au bien-fondé de l'allocation perçue.

Lors de leur audition par le rapporteur, les représentants de la CNAV ont apporté une série de compléments, attestant de la mise en œuvre des propositions du rapport, et en conséquence du courrier de la ministre :

– s'agissant de la proposition n° 67, la CNAV a créé un module spécifique pour s'assurer d'une bonne prise en compte de la situation des immigrés âgés. Intitulé « *Renforcer les techniques d'entretien et intégrer la dimension interculturelle des populations d'Afrique du nord et d'Afrique sub-saharienne* », ce module de 4 jours vient en complément de la formation initiale des agents de contrôle, « *Savoir mener une enquête et rédiger un rapport d'enquête* ». En 2015, 34 agents – sur un total de 50 agents de contrôle – ont suivi ce module, très positivement évalué (8,33/10) ;

– s'agissant de la proposition n° 68, la CNAV a diffusé au début de l'année 2015 à l'ensemble des agents de contrôle un guide méthodologique consolidant les instructions préexistantes, rappelant les obligations des agents de contrôle vis-à-vis des personnes contrôlées et les droits des assurés (notamment le droit à la défense et à être représenté lors d'une audition), les règles procédurales du contrôle (notamment le principe du contradictoire) et les prérogatives liées au métier d'agent de contrôle ;

– s’agissant de la proposition n° 69, la CNAV a rappelé que l’obligation de motivation s’impose aux caisses et a été intégrée dans ses systèmes d’informations, mais s’est dite « *parfaitement consciente que sur la qualité des courriers sortants, des pistes de progrès demeurent* ». Aussi, dans le cadre de l’amélioration de la relation clients, la CNAV a lancé un chantier d’ampleur afin de faire évoluer les courriers, notamment pour les rendre plus lisibles et réduire le volume de contestations ;

– s’agissant de la proposition n° 70, la CNAV a lancé, au-delà de démarches générales d’amélioration de l’information sur les droits et donc sur les risques d’indus<sup>(1)</sup>, une action spécifique à destination des personnes immigrées âgées, *via* la direction nationale de l’action sociale. Cette offre de services prend la forme de sessions collectives permettant de diffuser l’information sur l’accès aux droits en matière de retraite et santé ; l’information sur l’ASPAs permet ainsi de sensibiliser le public aux conditions de service de cette prestation et aux conséquences de leur non-respect. En partenariat avec l’Assurance maladie, l’UnafO et Adoma, un kit d’animation « Accès aux droits/Prévention » a été élaboré, afin de diffuser une information adaptée et simplifiée.

● En revanche, la lettre de la ministre ne satisfait pas une autre proposition s’inscrivant pourtant dans la même logique d’ensemble, et consistant à « *rendre publics les critères du ciblage des contrôles opérés par les organismes de sécurité sociale* » (proposition n° 66). Cette proposition avait pour objet d’éviter tout risque de voir se développer des contrôles ciblés sur les immigrés âgés, « *dont les motifs et les effets [...] paraîtraient dès lors discriminatoires et illégaux* »<sup>(2)</sup>. Les informations publiées dans le rapport tendaient à montrer que si de telles pratiques avaient pu exister par le passé, elles semblaient avoir disparu. Mais le fait de rendre publics les critères de contrôle permettrait de s’assurer de la réalité et de la pérennité de cette situation.

En réponse aux questions du rapporteur, la CNAV a confirmé que « *les critères de ciblage n’ont jamais visé spécifiquement les immigrés âgés ou résidant en foyer* ». La CNAV a indiqué que les critères de ciblage concernant le contrôle de la résidence pour les bénéficiaires de l’ASPAs sont :

- « – *le paiement de la prestation sur un compte à l’étranger ;*
- *le nombre d’assurés résidant à une même adresse ;*
- *le libellé de l’adresse (adresse « chez » par exemple) ;*
- *la déclaration de soin à l’étranger dans un contexte de présence à l’étranger non compatible avec la condition de résidence en France. »*

---

(1) Avec notamment, depuis avril 2016, un kit d’information intitulé « *Prévenir la fraude, c’est préserver la retraite de tous* », comprenant une affiche et un dépliant avec un message sur la nécessité de communiquer aux caisses de retraite les changements de situation, afin d’éviter contrôles et sanctions.

(2) Page 190 du rapport d’information n° 1214 précité.



Le rapporteur maintient que la publicité des critères de ciblage serait utile, pour que les pouvoirs publics soient en mesure de justifier sur la base de critères objectifs des opérations qui, sans cela, peuvent apparaître comme spécifiquement ciblées sur les foyers d'immigrés âgés<sup>(1)</sup>. En cela, le rapporteur rejoint les préconisations du Défenseur des droits, rappelées dans l'avis publié à la suite de son audition<sup>(2)</sup>. Il faut en tout état de cause préciser que, selon les informations recueillies au cours de la mission, les contrôles « ciblés » ne sont jamais opérés à la seule initiative de la CNAV ou des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), mais dans le cadre plus général de la lutte contre la fraude, en particulier au sein des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF).

### **B. LA CONDITION DE « STAGE PRÉALABLE » POUR LES ÉTRANGERS BÉNÉFICIAIRES DE L'ASPA DEVRAIT ÊTRE SUPPRIMÉE.**

Jusqu'en 2006, l'ASPA était soumise à une simple condition de régularité du séjour en France. La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2006<sup>(3)</sup> a instauré une condition d'antériorité de résidence – parfois appelée « stage préalable » – de cinq ans. Cette durée a été portée à 10 ans par la LFSS 2012.

Dans son rapport de 2013, la mission d'information proposait de ramener cette durée à cinq ans (proposition n° 63). Après avoir à nouveau auditionné le Défenseur des droits pour les besoins du présent rapport, le rapporteur estime finalement que la condition d'antériorité de résidence devrait être purement et simplement supprimée, car elle est sans doute constitutive d'une discrimination fondée sur la nationalité.

### **C. L'AIDE À LA RÉINSERTION FAMILIALE ET SOCIALE DES ANCIENS MIGRANTS DANS LEUR PAYS D'ORIGINE EST ENFIN EN VIGUEUR.**

- Afin de permettre aux immigrés âgés de vivre leur retraite « au pays » sans se trouver totalement démunis, le législateur a institué en 2007 un dispositif spécifique, l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS), financée par l'État et exclusive des aides au logement et des *minima* sociaux. Il faut en effet rappeler que la perception de l'ASPA est conditionnée à une résidence d'au moins six mois par an sur le sol français, ce qui empêche concrètement les séjours longs dans le pays d'origine.

---

(1) <http://www.dna.fr/edition-de-strasbourg/2016/03/18/des-chibanis-surendettes>.

(2) [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd\\_avis\\_20160509\\_16-11.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_avis_20160509_16-11.pdf), page 4.

(3) Article 76 de la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005.

L'article 58 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, dite « loi DALO », a créé à cet effet un nouvel article L. 117-3 dans le code de l'action sociale et des familles, réservant l'ARFS aux étrangers vivant seuls en France en situation régulière et remplissant les critères suivants :

- ne pas être ressortissants de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ;
- être âgés d'au moins 65 ans, ou 60 ans en cas d'inaptitude au travail ;
- justifier d'une résidence régulière et ininterrompue en France pendant les 15 ans précédant la demande d'aide ;
- être hébergés dans un foyer de travailleurs migrants au moment de la demande ;
- effectuer des séjours de longue durée dans leur pays d'origine ;
- disposer de revenus inférieurs à un plafond.

La loi renvoyait au décret le soin de définir l'ensemble des éléments permettant l'entrée en vigueur effective de l'aide, notamment la variation de son montant en fonction des ressources, la durée minimale des séjours à l'étranger, et plus généralement les modalités de calcul et de versement.

Au moment de la publication des travaux de la mission d'information, soit six ans après l'entrée en vigueur de la loi DALO, aucun décret d'application n'était paru, et l'ARFS demeurait donc une aide purement virtuelle. Le principal argument susceptible d'expliquer – si ce n'est de justifier – l'inaction des Gouvernements successifs était d'ordre juridique : la restriction du champ des bénéficiaires aux ressortissants étrangers non européens ayant séjourné en France les 15 années précédentes aurait comporté un risque de contrariété au droit de l'Union européenne, ce risque n'étant cependant toujours pas clairement identifié à l'issue des travaux de la mission d'information... Le rapporteur concluait donc logiquement à la nécessité de prendre les dispositions réglementaires permettant enfin l'entrée en vigueur de l'ARFS (proposition n° 74).

● Conformément à l'engagement pris par la ministre des Affaires sociales et de la santé lors de son audition par la mission, le Gouvernement a procédé à de nouvelles expertises, aboutissant au dépôt par ses soins d'un amendement au projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, lors de sa lecture par le Sénat en janvier 2014 ; l'exposé sommaire de l'amendement faisait d'ailleurs explicitement référence aux conclusions de la mission d'information <sup>(1)</sup>.

---

(1) [http://www.senat.fr/amendements/2013-2014/251/Amdt\\_78.html](http://www.senat.fr/amendements/2013-2014/251/Amdt_78.html).

Ce texte, retouché en commission mixte paritaire pour des motifs essentiellement formels, est devenu l'article 16 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine ; il a modifié l'article L. 117-3 du code de l'action sociale et des familles, afin d'y apporter les corrections nécessaires, « *tant au regard des principes d'égalité et de non-discrimination que des règles communautaires de coordination de sécurité sociale* » (exposé sommaire).

La principale modification a consisté en un élargissement du champ des bénéficiaires potentiels à l'ensemble des étrangers, y compris donc aux ressortissants européens ; la condition de résidence en France pendant les 15 années précédant la demande n'est pas applicable aux ressortissants européens.

Sans entrer dans le détail des autres précisions, on retiendra notamment :

– que le bénéfice de l'ARFS est désormais conditionné au fait d'avoir fait valoir l'ensemble de ses droits à pension, ce qui est logique pour une allocation placée sous conditions de ressources ;

– que le bénéfice de l'ARFS est également ouvert aux immigrés logés en résidence sociale, et pas uniquement en foyer de travailleurs migrants.

• Saluant l'entrée en vigueur de ces dispositions législatives, le rapporteur s'est à plusieurs reprises assuré auprès de la ministre des Affaires sociales de l'avancée des travaux réglementaires, demeurant nécessaires à l'application effective de l'ARFS.

Ces efforts conjoints ont peut-être permis d'accélérer la publication, le 6 octobre 2015, du décret n° 2015-1239 relatif à l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine et à la création d'un fonds de gestion, applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Dans son communiqué de presse du 8 octobre 2015 faisant état de la publication de ce décret, la ministre relevait d'ailleurs qu'il s'agissait là d'une des principales recommandations de la mission d'information<sup>(1)</sup>.

Sans entrer dans le détail des cinq pages du décret, qui insère un nouveau chapitre VI dans le titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> de la deuxième partie réglementaire du code de l'action sociale et des familles, on peut en retenir les éléments suivants :

– la durée minimale de séjour à l'étranger doit être de six mois par année civile, cette durée étant appréciée sur deux ans (article R. 117-6 du code de l'action sociale et des familles)<sup>(2)</sup> ;

---

(1) [http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/081015\\_-\\_cp\\_-\\_chibanis.pdf](http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/081015_-_cp_-_chibanis.pdf).

(2) L'appréciation du délai sur deux ans résulte de la modification législative présentée supra : cela signifie concrètement qu'un immigré âgé passant trois mois dans son pays d'origine l'année N puis neuf mois l'année N+1 sera éligible à l'ARFS, le critère de six mois par année civile étant rempli car apprécié sur deux ans.

– le plafond de ressources au-delà duquel le bénéfice de l'ARFS n'est plus ouvert est fixé à 6 600 euros par an, avec une revalorisation au 1<sup>er</sup> octobre selon l'indice des prix à la consommation ;

– le montant de l'aide, variable selon le niveau de ressources, peut atteindre un maximum de 6 600 euros par an (soit 550 euros par mois) lorsque les ressources annuelles du bénéficiaire sont inférieures à 600 euros (article R. 117-19). Il s'agit d'une aide dite « différentielle », qui a pour effet d'assurer à chaque bénéficiaire un revenu d'au moins 600 euros par mois, compte tenu des autres ressources qu'il peut percevoir par ailleurs. Le montant de l'aide en fonction des ressources est détaillé dans le tableau ci-après. On constatera qu'il est logiquement plus faible que le complément perçu au titre de l'ASPA pour atteindre le montant du « minimum vieillesse », l'ARFS ayant précisément pour objet de compenser partiellement la perte de l'ASPA <sup>(1)</sup> ;

– l'ARFS est gérée et servie par un fonds spécialement créé à cet effet (article R. 117-10), dont la gestion est elle-même assurée par la Caisse des dépôts et consignations <sup>(2)</sup> (article R. 117-13) ;

#### MONTANT DE L'ARFS EN FONCTION DES RESSOURCES DU BÉNÉFICIAIRE

(en euros, par an)

Montant des ressources	Montant de l'aide	Montant du complément ASPA
<b>Inférieures à 600</b>	6 600	de 9 001 à 9 600
<b>Entre 600 et 1 200</b>	6 000	de 8 401 à 9 000
<b>Entre 1 200 et 1 800</b>	5 400	de 7 801 à 8 400
<b>Entre 1 800 et 2 400</b>	4 800	de 7 201 à 7 800
<b>Entre 2 400 et 3 000</b>	4 200	de 6 601 à 7 200
<b>Entre 3 000 et 3 600</b>	3 600	de 6 001 à 6 600
<b>Entre 3 600 et 4 200</b>	3 000	de 5 401 à 6 000
<b>Entre 4 200 et 4 800</b>	2 400	de 4 801 à 5 400
<b>Entre 4 800 et 5 400</b>	1 800	de 4 201 à 4 800
<b>Entre 5 400 et 6 000</b>	1 200	de 3 601 à 4 200
<b>Entre 6 000 et 6 600</b>	600	de 3 001 à 3 600

Source : article R. 117-19 du code de l'action sociale et des familles et Caisse des dépôts et consignations.

(1) L'ASPA étant elle aussi une allocation différentielle.

(2) Et plus spécifiquement sa direction des retraites et de la solidarité.

● Après la publication du décret, le rapporteur a interrogé la Caisse des dépôts et consignations sur la mise en œuvre de l'ARFS. Par courrier du 8 février dernier, soit à peine un mois après l'entrée en vigueur effective de l'ARFS, la Caisse a seulement pu indiquer les actions de communication et d'information envisagées, afin d'informer les bénéficiaires potentiels (ligne téléphonique, site Internet comportant une foire aux questions et un support de téléchargement des imprimés<sup>(1)</sup>), mais aussi leurs interlocuteurs institutionnels (caisses de retraite et d'allocations familiales, foyers et résidences sociales)<sup>(2)</sup>.

Comme l'ont indiqué les représentants de la Caisse des dépôts lors de leur audition dans le cadre de la préparation du présent rapport, ces actions d'information ont été poursuivies depuis.

L'évaluation *ex ante* du nombre de bénéficiaires de l'ARFS est particulièrement délicate. Le communiqué de presse précité de la ministre faisait état de 35 000 bénéficiaires potentiels, mais les crédits ouverts en loi de finances pour 2016 – 60 millions d'euros –<sup>(3)</sup> permettent d'accompagner entre 10 000 et 15 000 personnes, selon la Caisse. Il est en tout état de cause peu probable que l'intégralité des crédits soit consommée en 2016, puisqu'au 10 mai, seules deux aides avaient été accordées par le service gestionnaire de la Caisse, pour quatre demandes formulées<sup>(4)</sup>. Le service a en outre reçu une centaine de demandes de renseignements téléphoniques, et le site Internet a été consulté environ 400 fois (dont une centaine de téléchargements de formulaires).

● Lors de son audition par le rapporteur, le Défenseur des droits a émis le souhait qu'un bilan de l'ARFS soit réalisé par le Gouvernement au 1<sup>er</sup> janvier 2017, ce qui apparaît en effet utile sur le principe. Compte tenu de la lente montée en charge du dispositif, peut-être la date de 2018 serait-elle préférable.

Le Défenseur a par ailleurs adressé plusieurs critiques au dispositif lui-même, que le rapporteur fait partiellement siennes :

– seules sont éligibles les personnes logées en foyers ou en résidences sociales, ce que l'on peine à comprendre intuitivement ;

– l'exclusion des personnes vivant en couple pourrait constituer une discrimination infondée, à raison de la situation familiale.

---

(1) [https://www.cdc.retraites.fr/portail/spip.php?page=rubrique&id\\_rubrique=6270](https://www.cdc.retraites.fr/portail/spip.php?page=rubrique&id_rubrique=6270).

(2) Ce sont au total 7 000 partenaires qui auront été informés par une lettre d'information électronique : <http://information.caissedesdepotsretraites.fr/E03052016080019.cfm>.

(3) Action 18 du programme 304 (Inclusion sociale et protection des personnes) de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.

(4) Les deux refus résultant du fait que les demandeurs n'étaient pas logés en foyer ou en résidence sociale.

Le rapporteur a pour sa part relevé ce qui lui semble être deux anomalies, qu'il encourage le Gouvernement à corriger. La Caisse des dépôts exige, pour le renouvellement annuel de l'ARFS, la production d'un avis d'imposition ou de non-imposition, ainsi qu'une attestation de résidence en FTM ou résidence sociale. Si elles ne sont pas en tant que telles contraire aux dispositions législatives et réglementaires (article D. 117-25 du code de l'action sociale et des familles), ces conditions rendent le dispositif *de facto* inapplicable. En effet, dans la généralité des cas, il faut résider plus de six mois en France pour y être un sujet de droit fiscal, et disposer de ce fait d'un avis d'imposition ou de non-imposition ; par ailleurs, il est de fait incompatible de résider plus de six mois par an à l'étranger et d'être locataire en FTM ou en résidence sociale. Le rapporteur considère qu'exiger la production de ces documents pour le renouvellement de l'ARFS revient de fait à rendre impossible le renouvellement de cette aide ; cette situation doit être normalisée dans les meilleurs délais par les services compétents.

## CONCLUSION

Trois ans après la publication du rapport d'information de la mission sur les immigrés âgés, il n'est pas possible de faire un suivi exhaustif de l'application des 82 propositions formulées alors. Du reste, il paraît plus pertinent de concentrer l'attention du Parlement sur la mise en œuvre des principales propositions, celles qui affectent le plus directement la vie des personnes concernées. Le bilan, de ce point de vue, reste contrasté.

Il est plutôt positif en ce qui concerne l'accès au territoire et à la nationalité, avec la délivrance plus systématique de la carte de résident permanent, mais surtout l'ouverture de la naturalisation aux ascendants de Français présents sur notre territoire depuis au moins 25 ans. Un titre de séjour continue de poser problème : la carte de séjour « retraité », qui n'ouvre toujours pas droit aux prestations sociales dans les conditions de droit commun.

En matière de logement, le bilan n'est sans doute pas aussi positif. Si de véritables avancées ont eu lieu s'agissant de la gestion quotidienne des foyers de travailleurs migrants et des résidences sociales (consécration dans la loi du droit au respect de la vie privée et du rôle des comités de résidents), l'inachèvement du plan de traitement des FTM reste un point noir. La mobilisation des collectivités territoriales et des fonds publics est à cet égard indispensable, mais chacun sait qu'elle ne se décrète pas, *a fortiori* dans un contexte budgétaire contraint.

S'agissant enfin de l'accès aux droits sociaux, il faut commencer par saluer les actions entreprises pour « humaniser » les contrôles réalisés auprès des bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, même si des actualités récentes doivent appeler notre vigilance constante. Après trois ans de réflexion, le rapporteur souhaite en revanche aller plus loin que le rapport de 2013, en proposant la suppression pure et simple du « stage préalable » (10 ans de présence en France) ouvrant droit à l'ASPA pour les étrangers. Le rapporteur s'interroge enfin sur l'effectivité d'une mesure pourtant très attendue, l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine, dont les conditions d'obtention et surtout de renouvellement sont trop strictes pour en assurer le fonctionnement.

Il faut espérer que le Gouvernement entende les demandes qui lui sont faites ici, afin d'assurer aux immigrés âgés, qui ont tant œuvré pour la reconstruction et le développement de notre pays, une vieillesse digne de la République.





## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION

*La commission des affaires sociales procède à l'examen, sur le rapport de M. Alexis Bachelay, en application de l'article 145-8 du Règlement, de la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information sur les immigrés âgés lors de sa séance du mercredi 20 juillet 2016.*

**Mme la présidente Catherine Lemorton.** Nous examinons ce matin le rapport d'information sur le suivi des conclusions de la mission d'information sur les immigrés âgés en application de l'article 145-8 de notre règlement, procédure rarement mise en œuvre qui ouvre un droit de suite sur les travaux antérieurs des missions d'information.

Avant de donner la parole au rapporteur, Alexis Bachelay, permettez-moi d'insister sur le fait que ce travail est très attendu. La situation des immigrés âgés doit interpeller notre République. Ces *chibanis* ont aidé notre pays à se construire, en particulier pendant les Trente Glorieuses, et aujourd'hui ils ne sont pas reconnus comme ils devraient l'être. Ils sont pénalisés s'ils restent un ou deux jours de plus que ce qui est prévu auprès de leurs familles dans leur pays d'origine : 15 000 à 20 000 euros peuvent leur être réclamés au titre du remboursement des prestations qu'ils touchent en France, inégalité qui crève le cœur. Dans ma circonscription, certains vivent dans des bungalows. Je saluerai ici l'action du groupe Zebda à Toulouse qui a fait de l'amélioration du sort des *chibanis* un combat : je remercie en particulier Mustapha Amokrane et Magyd Cherfi. Je ne désespère pas que nous puissions visionner un jour à l'Assemblée le documentaire auxquels ils ont collaboré *Perdus entre deux rives, les chibanis oubliés*.

Monsieur le rapporteur, dites-nous maintenant où nous en sommes trois ans après le dépôt du rapport de la mission d'information.

**M. Alexis Bachelay, rapporteur.** Madame la présidente, mes chers collègues, je vous propose de nous livrer ce matin à un exercice peu habituel mais à mon sens fort utile, consistant à assurer le suivi des propositions formulées par une mission d'information dont j'ai eu l'honneur d'être rapporteur il y a trois ans.

Cette possibilité, rarement utilisée, nous est offerte par l'article 145-8 du Règlement de notre assemblée, qui permet d'effectuer un contrôle des suites données aux préconisations d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information.

Sur le fondement de cet article, j'ai demandé à la commission des affaires sociales, en février dernier, de me charger de faire le point sur l'application des quatre-vingt-deux propositions formulées dans le rapport de la mission d'information sur les immigrés âgés, déposé en juillet 2013.

Cette mission d'information, créée par la Conférence des présidents sur proposition du Président Claude Bartolone, répondait à une préoccupation partagée par tous les députés : comment la République traite-t-elle les étrangers résidant sur son sol depuis plusieurs décennies, y ayant exercé pendant des années des activités professionnelles souvent pénibles et faiblement rémunérées, loin de leurs familles, de leurs amis, et dans des conditions de logement pour le moins précaires. La figure du *chibani*, qui signifie « ancien » ou « cheveux blancs » en arabe, est emblématique de ces immigrés âgés vivant en foyer, bien que les personnes originaires d'Afrique du Nord ne constituent que la moitié de cette population.

Sous la présidence de notre collègue Denis Jacquat, que je tiens à saluer ici, la mission d'information a travaillé pendant plus de six mois : elle a réalisé une trentaine d'auditions – principaux ministres concernés, représentants d'associations et des institutions publiques et parapubliques, travailleurs sociaux – et a effectué plusieurs déplacements en France et à l'étranger.

Parce qu'elle était le premier travail parlementaire d'ampleur sur cette question, la mission a formulé de multiples propositions – quatre-vingt-deux au total.

Pour suivre leur devenir, j'ai adressé au Premier ministre un questionnaire, auquel aucune réponse détaillée n'a pu être fournie dans les délais impartis. Nous avons procédé à des auditions complémentaires et nous avons concentré nos travaux sur les propositions qui touchent le public le plus large et dont l'impact sur la vie quotidienne des immigrés âgés est le plus sensible. Ce tri comporte une dose d'arbitraire mais il aurait été difficile de revenir sur l'ensemble des sujets abordés dans les centaines de pages du rapport initial. Nous avons retenu trois thématiques principales : l'accès au territoire et à la nationalité ; le logement, question qui reste douloureuse car de nombreux foyers n'ont encore bénéficié d'aucune réhabilitation, certains se trouvant même dans un état de délabrement avancé ; l'accès aux droits sociaux.

Pour chacune de ces trois thématiques, j'ai procédé à quelques auditions ciblées, moins nombreuses évidemment que celles réalisées en 2013 : ministère de l'intérieur pour le premier thème ; représentants de la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrés (CILPI) et de la société d'économie mixte Adoma pour le deuxième ; responsables de la Caisse des dépôts et consignations et de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour le troisième. J'ai également souhaité entendre le Défenseur des droits, Jacques Toubon, car sa vision transversale est extrêmement précieuse. Je tiens ici à le remercier pour son audition, précise et dénuée de langue de bois, qui nous a

permis d'aborder les sujets les plus complexes. Enfin, nous avons organisé une table ronde avec les associations de représentation et de défense des immigrés âgés.

Je commencerai par l'accès au territoire et à la nationalité en concentrant mon propos sur trois points.

Tout d'abord, conformément à la proposition n° 11 du rapport de 2013, la délivrance de la carte de résident permanent à durée indéterminée devrait être facilitée. Cette carte, en principe délivrée à tout étranger sollicitant le renouvellement de sa carte de résident de dix ans, était mal connue des services et, de ce fait, très peu répandue.

À l'initiative du groupe majoritaire à l'Assemblée, la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France a rendu de plein droit la délivrance de la carte de résident permanent aux étrangers âgés de plus de soixante ans dès la deuxième demande de renouvellement d'une carte de résident. Avant même l'adoption de cette mesure législative bienvenue, le nombre de cartes délivrées n'avait cessé de croître depuis 2013, notamment grâce à une circulaire prise en juin 2013 par Manuel Valls, alors ministre de l'intérieur. La délivrance de plein droit étant déjà reconnue par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), il avait considéré que les blocages se situaient au niveau des préfectures et avait demandé aux préfets de rendre l'octroi de cette carte plus aisé pour les étrangers de plus de soixante ans ayant déjà fait une demande de renouvellement de carte de résident, autrement dit la quasi-totalité des immigrés âgés qui font l'objet de notre rapport.

Une autre avancée majeure a eu lieu grâce à la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement : conformément à la proposition n° 12 de notre rapport, les ascendants de Français présents sur le territoire depuis au moins vingt-cinq ans peuvent désormais obtenir la nationalité par déclaration, et non plus seulement par naturalisation. La naturalisation, on le sait, suppose un véritable parcours du combattant tant le nombre de documents exigés est rebutant. Donner à des personnes vivant depuis vingt-cinq, trente voire quarante ans en France et dont les enfants sont français la possibilité d'acquérir la nationalité française par déclaration, comme c'est le cas par mariage, a constitué une simplification bienvenue de la procédure. Précisons que l'on estime à 65 % la proportion des immigrés âgés qui n'ont pas la nationalité française et à 100 000 le nombre de ceux qui sont ascendants de Français.

Nous souhaitons que cette mesure soit rapidement mise en œuvre. Le décret d'application a été publié le 29 juin dernier. Les dossiers seront instruits par les services préfectoraux, efficacement, souhaitons-le.

Les avancées ont été en revanche moins marquées s'agissant de la carte de séjour portant la mention « retraité ». Délivrée pour dix ans aux étrangers anciennement titulaires d'une carte de résident mais dont la résidence habituelle se

situé désormais hors de France, cette carte était initialement destinée à faciliter les allers-retours entre la France et le pays d'origine. Sa délivrance emporte en réalité des conséquences négatives et en général mal connues : elle implique une perte de certains droits sociaux, notamment de la couverture par l'assurance maladie alors même que ces immigrés âgés ont cotisé pendant toute leur vie professionnelle. Cela explique que peu d'entre eux l'aient demandée. Nous souhaiterions que ces personnes, comme les Français s'installant à l'étranger, continuent à bénéficier de leurs droits sociaux lorsqu'elles reviennent dans leur pays d'origine.

J'en viens maintenant au sujet du logement.

La question principale est bien sûr celle de l'achèvement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (PTFTM) engagé voici près de vingt ans, en 1997.

L'objectif général de ce plan est de transformer les quelque 700 foyers existants en résidences sociales, offrant des normes de confort plus acceptables : chambres de 12 mètres carrés et non plus de 7,5 voire 4,5 mètres carrés, réalité vécue pendant vingt ou trente ans par de nombreux immigrés âgés sur notre territoire – je vous laisse imaginer ce que cela suppose ; logements autonomes pourvus de sanitaires individuels et non plus collectifs et conformes aux normes d'accessibilité, ce qui est crucial pour une population vieillissante.

Vous trouverez dans le projet de rapport mis en distribution les chiffres relatifs à l'état d'avancement de ce plan. Depuis quelques années, il a connu une nette accélération. Les représentants de la société Adoma, qui a en charge la gestion de 400 des 700 foyers existants, se sont engagés à achever la transformation de tout leur patrimoine, à raison d'investissements d'un montant supérieur à 2 milliards d'euros, sur dix ans. Il s'agira soit de démolitions-reconstructions dans le cadre d'opérations urbaines concertées avec les collectivités locales, soit de rénovations ou de réhabilitations quand le bâti est encore en bon état, ce qui est plutôt rare. Les obstacles à l'achèvement du plan sont bien connus. Ils tiennent d'abord aux contraintes liées aux finances publiques : certains crédits ont été gelés voire diminués. Ils tiennent ensuite à l'insuffisante implication des collectivités locales. La seule commune à financer systématiquement les opérations de rénovation, c'est Paris, qui participe à hauteur de 50 %. Dans la plupart des cas, les communes ont une contribution nulle ou avoisinant 2 % à 4 %.

Sur le plan de la vie quotidienne, on peut en revanche se féliciter de deux avancées, permises une nouvelle fois par une loi votée par notre majorité, en l'occurrence la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « ALUR ».

Son article 48 a mis en œuvre la proposition n° 31 du rapport de 2013, interdisant aux gestionnaires des foyers et résidences sociales de pénétrer dans les espaces privatifs des résidents sans leur autorisation préalable.

L'article 49 de la même loi a reconnu l'existence et le rôle des comités de résidents, structures préexistantes mais sans cadre juridique défini, au sein desquelles les résidents organisent leur vie en commun et débattent avec les gestionnaires des foyers. Cette reconnaissance législative était demandée par la mission d'information de 2013 – je vous renvoie à la proposition n° 34. Lors de leur audition, les responsables d'Adoma nous ont apporté un exemplaire du nouveau règlement intérieur, qui tient compte des modifications introduites par la loi. Le travail que nous avons effectué a donc porté ses fruits.

Pour en terminer sur la question du logement, je souhaite rappeler que les immigrés âgés peuvent, comme toute personne éligible, solliciter l'obtention d'un logement social. Or, les travaux de 2013 avaient montré une tendance des bailleurs sociaux et des services communaux du logement à considérer leurs demandes comme irrecevables. Il semblerait hélas que la proposition n° 42, consistant à affirmer le caractère parfaitement recevable de ces demandes, n'ait pas trouvé l'écho espéré. De nombreux migrants âgés auraient les moyens d'habiter des logements sociaux mais beaucoup de communes considèrent qu'elles font déjà des efforts pour les accueillir dans des foyers et qu'elles n'ont pas à accéder à leurs demandes. Cette vision étriquée est une erreur. Les immigrés vivant dans des foyers délabrés devraient au contraire constituer un public prioritaire. Au lieu de cela, ils subissent une double peine car, de l'aveu même de certains adjoints ou de certains maires, ils font l'objet d'une discrimination. Le Défenseur des droits et, auparavant, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) ont déjà soulevé ce problème.

Le troisième et dernier point sur lequel je souhaite appeler l'attention de notre commission est celui de l'accès aux droits sociaux.

J'insisterai sur un point de satisfaction, tout d'abord : pour l'essentiel, les préconisations du rapport de 2013 tendant à, si j'ose dire, « humaniser » davantage certains contrôles ont été mises en œuvre, notamment grâce à un courrier de Marisol Touraine. Là encore, vous trouverez plus de précisions dans le projet de rapport. Je veux parler des contrôles opérés par les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) auprès des bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), anciennement « minimum vieillesse ». S'il est légitime que les immigrés âgés fassent, comme tous les bénéficiaires de la solidarité nationale, l'objet de contrôles, on peut s'interroger sur les conditions dans lesquelles ceux-ci se déroulent. Ils ont en effet pu être massifs et ciblés. Certains immigrés ont été considérés comme des fraudeurs, non parce qu'ils n'étaient pas éligibles à l'allocation, mais parce qu'ils n'avaient pas respecté la durée de présence sur le territoire national de six mois et un jour, parfois à quelques jours près. Et cela a eu pour eux des conséquences financières très lourdes : certains sont obligés de rembourser des dizaines de milliers d'euros alors que leurs revenus n'excèdent pas 8 000 euros par an. Nous avons souhaité que les critères de contrôle soient entourés de plus de transparence afin d'éviter les suspicions de « descentes » dans les foyers d'immigrés âgés. La presse s'est d'ailleurs fait l'écho de ce genre d'opérations. Le président du conseil

d'administration de la CNAV, lors de son audition, a reconnu être fort mal à l'aise à l'égard de ces pratiques. Il a précisé qu'elles étaient de l'initiative non des CARSAT mais des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF). Lors du premier rapport, nous n'avions pas pu savoir les raisons de ces ciblage ; nous disposons désormais d'explications sur ce que l'on pourrait qualifier d'excès de zèle.

Je voudrais en deuxième lieu exprimer un léger remords par rapport à la proposition n° 63 du rapport de 2013, qui vise à ramener de dix ans à cinq ans la période de résidence en France ouvrant droit à la perception de l'ASPA par un étranger. Après avoir auditionné une nouvelle fois le Défenseur des droits, je me range à sa position, qui était d'ailleurs la mienne avant que nous n'aboutissions à ce compromis avec Denis Jacquat. J'appelle donc à la suppression de cette période dite de « stage préalable », qui peut apparaître discriminatoire. Aucune autre catégorie de la population ne fait l'objet d'une telle condition de durée, d'autant moins compréhensible s'agissant de personnes résidant en France depuis fort longtemps.

Enfin, je souhaite dire quelques mots de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS). Créée par la loi relative au droit au logement opposable, dite « DALO », de 2007, cette aide devait permettre aux immigrés âgés de vivre leur retraite « au pays », sans se trouver démunis du fait de la perte de l'ASPA, qui ne peut être perçue que par les personnes résidant au moins six mois et un jour par an en France.

Pour diverses raisons, le décret d'application correspondant à cette aide n'a été pris qu'en octobre 2015, ce qui a répondu à une attente exprimée dans la proposition n° 74 du rapport de la mission d'information.

Nous pourrions donc nous féliciter qu'un article d'une loi de 2007 soit enfin applicable près de 10 ans après, mais deux points posent véritablement problème.

La Caisse des dépôts, qui a été chargée par le Gouvernement de gérer et de servir cette prestation, exige pour son renouvellement, en application du décret, deux documents dépourvus de sens compte tenu de la nature de l'aide : un avis d'imposition ou de non-imposition ainsi qu'un certificat de résidence en foyer ou en résidence sociale.

J'ai constaté en effet que, si l'allocation est servie pour une première année, le décret prévoit que les mêmes documents doivent être fournis, au moment du renouvellement, ce qui revient à demander à des gens repartis dans leur pays d'origine, à qui la Caisse des dépôts verse l'ARFS, de produire un avis d'imposition. Or, chacun sait que, pour être imposable en France, il faut y résider. Et lorsqu'on redemande le certificat de résidence en foyer ou en résidence sociale, on marche sur la tête ! L'allocation a précisément pour objet de permettre à ces gens de rentrer dans leur pays d'origine ! J'ai d'ailleurs fait des bonds sur ma

chaise lorsque j'ai auditionné les représentants de la Caisse des dépôts. Mais elle n'a fait que respecter le cahier des charges déterminé par le décret, qu'au demeurant, elle n'a pas surinterprété.

En tout état de cause, en l'état, le dispositif de l'ARFS est inapplicable, ce qui nous pose collectivement un problème. Cette mesure avait fait l'objet, en effet, d'un large consensus politique, après des années d'enlisement. Elle devait permettre à quelques centaines, voire deux ou trois mille immigrés âgés présents sur notre territoire de regagner leur pays de naissance.

Je regrette de devoir conclure mon propos sur cette note négative, alors que nos travaux ont par ailleurs conduit à des progrès non négligeables. Certes, la mise en œuvre de nos quatre-vingt-deux propositions était difficile à atteindre dans les délais mais cette aide au retour, singulièrement emblématique, aurait dû faire partie de ces acquis.

**Mme la présidente Catherine Lemorton.** J'ai omis de saluer le remarquable travail de Denis Jacquat, qui a présidé cette mission d'information. Je tiens aussi à vous féliciter pour ce rapport, monsieur Bachelay, qui porte sur un sujet qui ne peut que nous rassembler, car les inégalités que vous avez soulignées sont flagrantes. Il est vrai que nous aurions préféré une conclusion plus positive...

J'ai demandé à Claude Bartolone de prévoir, lorsque cela sera possible, la projection du documentaire réalisé par Rachid Oujdi *Perdus entre deux rives, les Chibanis oubliés*, tournés en 2015. La musique *Origines contrôlées* a été composée par deux membres du groupe Zebda, Mustapha et Hakim Amokrane. Au mois d'octobre 2015, à la 6<sup>e</sup> Biennale du film d'action sociale, ce documentaire a reçu le prix Unaforis avec mention spéciale du jury. Il illustre parfaitement les situations cruelles que vous venez de décrire.

Je cède maintenant la parole aux représentants des groupes.

**Mme Kheira Bouziane-Laroussi.** Je souhaite à mon tour saluer le travail de la mission d'information présidée par Denis Jacquat et me féliciter de l'examen de ce rapport sur le suivi des préconisations avancées en 2013.

Il met en lumière les situations indignes vécues par une population très silencieuse, car fort peu revendicative. Nos immigrés âgés font trop souvent l'objet de discriminations. Si quelques progrès sont constatés, et nous devons nous en réjouir, beaucoup reste à faire.

Dans l'attente de la projection du documentaire, qui sera l'occasion d'échanger sur ce sujet, je souhaite rappeler que, le 29 mars dernier, l'Assemblée nationale a accueilli un colloque ayant pour thème les *chibanis*, qui a remporté un grand succès. Nous avons pu y entendre de nombreux témoignages. À cet égard, je souhaite rendre hommage à toutes ces associations qui comblent parfois les lacunes de certains services de l'État, qui ne disposent pas toujours des moyens nécessaires pour appliquer les politiques que nous avons voulues pour ces

hommes. N'oublions pas néanmoins que des femmes peuvent être elles aussi concernées, avec leurs problématiques propres.

Vous avez évoqué, madame la présidente, le groupe Zebda. Je rappellerai, pour ma part, cette très belle phrase extraite de la chanson *Les Étrangers* : « *Ils construisent des maisons qu'ils n'habiteront jamais* ».

Le logement est en effet le problème crucial. On ne peut que déplorer la frilosité de certaines collectivités territoriales, qui, il est vrai, connaissent des périodes de disette budgétaire. Il n'empêche qu'un effort doit être fait en faveur de ces femmes et de ces hommes qui sont venus travailler en France, et ont choisi de vivre leur retraite parmi nous : il y va de notre devoir.

À l'occasion du colloque que j'ai évoqué, il a été constaté que les intéressés n'étaient pas forcément demandeurs de logements rénovés, qui sont certes plus décents mais dont le loyer est trop élevé pour eux.

Par ailleurs, j'en appelle à l'action des CARSAT, car les parcours professionnels de ces personnes ont été très hachés et elles ne sont pas toujours au fait de leurs droits. Elles éprouvent souvent des difficultés à reconstituer leur carrière. Je souhaiterais donc que cette administration soit particulièrement attentive à ces publics.

S'agissant de la prise en charge du vieillissement, là aussi, beaucoup reste à faire. Lors du colloque, des médecins ont ainsi insisté sur les besoins très spécifiques de ses personnes.

En outre, le rapport n'insiste pas suffisamment sur le nécessaire effort intergouvernemental à mener : la France et les pays d'origine doivent travailler ensemble. Ainsi, une association, qui projette de créer des maisons de retraite en Tunisie, a besoin d'être encouragée.

Enfin, s'agissant du droit à la circulation, le décret est certes récent, mais nos préfectures devraient tout faire pour le mettre en œuvre. La réglementation jusque-là en vigueur soumettait en effet ces personnes à l'immobilisme, alors qu'elles devraient pouvoir faire facilement des allers-retours afin de voir leur famille et leurs enfants.

**M. Arnaud Viala.** À titre personnel, Madame la présidente, je veux m'associer à vos propos sur le groupe Zebda, car sans être toulousain, je suis de la même région que vous, et nous ne pouvons que saluer la façon dont il soutient cette catégorie de notre population.

Je précise que si je prends la parole aujourd'hui, c'est uniquement parce que notre collègue Denis Jacquat est absent aujourd'hui : au nom de mon groupe, je salue son travail ainsi que celui du rapporteur. Ce rapport constitue une occasion de contrôler la mise en œuvre des mesures que nous adoptons, c'est aussi un moment d'apaisement en cette période difficile.



Sans aucun esprit de polémique, je souhaite néanmoins faire part de ma surprise devant l'emploi du mot « migrant », qui me paraît en l'occurrence peu approprié, car les intéressés vivent depuis très longtemps sur le territoire national. Ce terme, aujourd'hui connoté, ne correspond pas à leur réalité, et les renvoie à une situation qui les rend très malheureux en raison des différents amalgames qui sont faits.

Certaines des propositions formulées dans le rapport de 2013 ont eu un écho dans l'action du Gouvernement. Je pense notamment aux mesures tendant à faciliter la naturalisation des immigrés âgés, ainsi que l'acquisition de la nationalité par déclaration, qui ont été votées dans la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement pour les parents d'enfants français résidant en France depuis 25 ans sous conditions d'âge.

Le décret d'application est malheureusement trop récent pour que des données statistiques soient disponibles. À l'époque de la discussion de la loi, la presse estimait que l'accès facilité à la nationalité pourrait concerner plusieurs centaines de milliers de personnes. Disposez-vous, monsieur le rapporteur, d'estimations de la cible de population visée par ce dispositif ?

Par ailleurs, l'ARFS, voulue par le législateur de 2007, était restée lettre morte : elle est désormais effective, grâce à votre volontarisme qui doit être salué. L'ARFS sera donc versée par un fonds spécialement créé à cet effet. Êtes-vous en mesure de nous fournir un ordre de grandeur du coût annuel de cette mesure, et de nous préciser les modalités d'alimentation de ce fonds ?

Toutefois, vous déplorez que les conditions de renouvellement soient trop restrictives : le ministère des affaires sociales vous a-t-il fourni des indications supplémentaires à ce sujet ?

Enfin, il semble que la suppression de la condition de stage préalable pour les étrangers bénéficiaires de l'ASPA fasse question : le fait d'exiger une antériorité de résidence de dix ans ne paraît pas scandaleux, les intéressés ayant travaillé en France pendant de longues années. Pouvez-vous, monsieur le rapporteur, étayer les raisons pour lesquelles vous souhaitez supprimer cette condition de stage, même si l'argument de la possible discrimination peut être entendu ?

**M. Arnaud Richard.** Je tiens à saluer le travail du rapporteur et de Denis Jacquat ; nous pouvons être fiers des quatre-vingt-deux propositions formulées par la mission d'information voulue par Claude Bartolone.

En 2007, avec Jean-Louis Borloo, nous avons porté la loi DALO, qui avait fait consensus à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

Nous aurions donc pu considérer que le sujet était traité puisqu'une loi avait été adoptée. Mais il n'en va pas ainsi dans notre pays : pour peu que la philosophie d'une administration soit orthogonale à la loi, celle-ci ne s'applique

pas. Notre rapporteur est très britannique dans son flegme lorsqu'il dit qu'il a fait des bonds sur sa chaise en découvrant que le décret d'application d'une mesure adoptée en 2007 n'avait été pris qu'en 2015 et qu'il ne produit pas les effets attendus. C'est scandaleux, s'agissant d'une disposition votée à l'unanimité !

Cela pose un problème politique : la Caisse des dépôts applique le décret tel que rédigé par ceux qui, manifestement, se sont fait tordre le bras pour l'écrire – Jean-Louis Borloo a dû insister auprès du Président de la République et des ministres concernés pendant de nombreuses années. Ce décret est inapplicable, ce qui est encore plus grave.

Je souhaiterais, madame la présidente, que devant de telles situations, on ne fasse pas simplement des bonds sur des chaises : il faut en tirer toutes les conséquences à l'égard de ceux qui se sont comportés de la sorte.

**Mme Dominique Orliac.** Je salue moi aussi le travail de nos collègues. Ce rapport d'information sur le suivi des conclusions de la mission d'information sur les immigrés âgés, créée en 2012, est très intéressant. Je remercie le rapporteur pour sa présentation ainsi que pour les informations fournies, particulièrement sur l'aide au retour. Je m'associe par ailleurs aux propos d'Arnaud Richard. Une telle situation est en effet inadmissible.

Vous le savez, le groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste est particulièrement attaché à la volonté d'adhésion des uns et des autres à notre socle républicain et, par là même, aux questions portant sur la nationalité, les naturalisations et les possibilités d'offrir au plus grand nombre de personnes témoignant du même esprit un droit de cité, ce qui implique toutefois des devoirs.

Votre rapport de suivi, monsieur le rapporteur, témoigne de la volonté de cette majorité d'intégrer au mieux celles et ceux qui ont contribué par le passé à la construction de nos valeurs communes.

Ainsi nous réjouissons-nous de constater que l'accès des immigrés âgés à la nationalité française est désormais simplifié. Vous notez dans votre rapport que la procédure de naturalisation pour les immigrés âgés constitue un « *véritable parcours du combattant* ». À ce titre, soyez assuré qu'une procédure de naturalisation, même pour une personne non âgée, constitue bien un véritable parcours du combattant, parfois très intrusif.

Par ailleurs, il est satisfaisant de constater que l'article 38 de la loi du 28 décembre 2015 a repris l'une de vos propositions, monsieur le rapporteur. Mon groupe se réjouit également que le nombre de cartes de séjour « retraité » ait augmenté depuis 2012, en particulier celui des renouvellements.

En ce qui concerne le logement, nous prenons acte avec satisfaction de la réponse que le Défenseur des droits vous a adressée après votre courrier du 4 novembre 2014, qui appelait son attention sur la question de l'accès au logement social, dans des conditions normales, pour les immigrés âgés, afin de traduire dans

la législation la préconisation n° 42 de votre rapport d'information de 2013. Toutefois, nous ne pouvons que déplorer, en dépit de plusieurs avancées positives, que le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants ne soit toujours pas achevé.

Nous observons également que les principales préconisations de votre rapport, relatives au respect des droits des personnes dans les contrôles concernant l'accès aux droits sociaux, ont été appliquées. Par ailleurs, votre proposition sur la suppression pure et simple du stage préalable de dix ans de présence en France afin d'ouvrir le droit à l'ASPA pour les étrangers nous semble aller dans le bon sens.

Dans votre rapport, vous considérez que la condition de ressources suffisantes – au moins le SMIC annuel – n'est, par construction, pas remplie par les bénéficiaires de l'ASPA, nombreux parmi les immigrés âgés, et qu'elle constitue de fait un frein à l'accès à la naturalisation. Cependant, la circulaire du 16 octobre 2012, prise par Manuel Valls, alors ministre de l'intérieur, relative à la procédure d'accès à la nationalité française mentionne le fait que c'est la globalité du parcours du requérant qui doit désormais être prise en compte : *« Si l'insertion professionnelle constitue une condition essentielle de l'assimilation, elle ne saurait, dans un contexte de crise économique et sociale qui frappe un grand nombre de citoyens, écarter systématiquement de la naturalisation des personnes victimes d'une situation de l'emploi difficile, d'une période de non-emploi ou d'un défaut de formation préalable. »*

Cela signifierait-il donc que les circulaires ne sont pas réellement appliquées par les préfetures ?

En outre, je souhaite évoquer la question de l'évaluation du niveau linguistique des personnes de plus de 65 ans, également mentionnée dans la circulaire du 16 octobre 2012.

Ce texte dispense les candidats à la naturalisation de plus de 65 ans de l'examen linguistique et ne retient que l'entretien en préfecture afin de vérifier le niveau de connaissance de la langue des intéressés. Je m'étonne donc que le Gouvernement et le groupe Socialiste, écologiste et républicain se soient prononcés contre l'un de nos amendements lors de l'examen du projet de loi « Égalité et Citoyenneté ». Celui-ci reprenait notre proposition de loi relative aux connaissances linguistiques des candidats francophones à la naturalisation adoptée en mars 2015, simplifiait l'acquisition de la nationalité française notamment pour les personnes ayant réalisé toute leur scolarité en français.

Il est surprenant que le Gouvernement et le groupe Socialiste, écologiste et républicain aient rejeté sans discussion ce dispositif qu'ils avaient pourtant respectivement soutenu et adopté. Nous ne comprenons pas ce revirement qui paraît bien étrange.

Cette remarque ne m'empêchera toutefois pas de saluer à nouveau le travail du rapporteur ainsi que toutes les avancées sociales auxquelles il a conduit.

**Mme la présidente Catherine Lemorton.** Vous avez bien fait, madame Orliac de nous interpeller : nous allons revoir les arguments avancés par le Gouvernement et le rapporteur lors de la discussion du projet de loi « Égalité et citoyenneté ».

**M. Bernard Perrut.** Nous avons tous dans nos communes ce contact et ce dialogue avec ces personnes âgées qui ont été qualifiées de jeunes travailleurs lors de leur arrivée dans nos quartiers, et qui ont tant contribué à la construction de notre pays. Il faut leur rendre hommage et reconnaître l'action qui a été la leur.

Pourtant, ces gens sont souvent oubliés – on les dit parfois invisibles. Dans la continuité du remarquable travail de Denis Jacquat, le présent rapport a le mérite les rappeler à notre mémoire.

En 2004, un rapport du Haut conseil à l'intégration proclamait précisément les *chibanis* « *grands oubliés de l'intégration* ». Vous-même, madame la présidente, évoquiez ce documentaire au si beau titre : *Perdus entre deux rives, les chibanis oubliés*. Tout est dit.

Le rapport pose des questions fondamentales, des questions humaines, et de respects vis-à-vis de ces personnes. Elles concernent l'accès à la nationalité, l'accès aux droits sociaux, au logement. Ces personnes âgées, qui ont cotisé pendant toute leur vie, ont des droits que nul ne saurait remettre en cause. Cela étant, la problématique du droit à la circulation entre la France et les pays d'origine est exemplaire des difficultés rencontrées.

L'accès à ces droits doit être facilité, et c'est l'honneur de notre pays de reconnaître la place de ceux qui ont contribué à sa prospérité.

Quelle est la situation dans d'autres pays européens ? Quelle reconnaissance accordent-ils à ces hommes venus apporter leur savoir-faire, leur travail et leur sueur dans des métiers souvent difficiles ? Qu'ont-ils mis en œuvre ?

Par ailleurs, selon quels critères géographiques ces personnes immigrées âgées, porteuses d'une autre culture et d'autres origines, et que nous avons toujours plaisir à saluer lorsque nous allons dans les quartiers, sont-elles installées ? Ces gens suscitent le respect notamment parce qu'ils sont respectueux des règles républicaines. Nous ne pouvons remettre en cause cette vision qu'ils ont de la France, qui se doit, quant à elle, de leur porter le même respect.

**Mme Michèle Delaunay.** En tant que ministre, j'ai eu l'occasion de visiter les foyers dont nous parle le rapporteur. Il y a quelque chose de déchirant dans ces petites cellules de quatre mètres carrés, et dans l'immense isolement de ceux qui les habitent. Je rappelle toujours que la société protectrice des animaux demande qu'un gros chien puisse disposer d'un espace de sept mètres carrés. À

l'époque, j'avais travaillé sur le sujet sans parvenir à inscrire dans la loi aucune mesure importante.

Une avancée considérable a pu avoir lieu grâce à un amendement porté par M. Alexis Bachelay, qui permet l'accès à la nationalité sur simple demande. J'ai éprouvé une très grande fierté d'avoir participé activement à ce travail parlementaire.

Il nous faut encore résoudre le problème essentiel de l'accueil dans le logement social des grands âgés qui se trouvent souvent dans un état d'extrême fatigue et subissent quelquefois une perte d'autonomie. Les résidences autonomie constituent une solution : elles relèvent du logement social et permettent un accueil spécifique, grâce à des animations, des contacts... Je propose au rapporteur de rédiger avec lui un amendement au prochain PLFSS afin de donner une priorité à ces *chibanis* pour l'accès à ces logements – j'avoue que je regrette de ne pas y avoir pensé plus tôt.

En tant que membre du Gouvernement, j'avais reçu le ministre marocain compétent qui m'avait expliqué qu'au Maroc il était culturellement très difficile pour les familles de laisser l'un de leurs membres rejoindre une maison de retraite du pays.

**M. Denis Robiliard.** Je me joins évidemment au chœur de louanges dont M. Denis Jacquat et M. Alexis Bachelay font l'objet.

La méthode me paraît être la bonne : un rapport en début de législature est suivi d'un autre qui, en fin de législature, fait le point sur la façon dont les préconisations initiales ont été mises en œuvre.

Cela dit, nous ne sommes pas tout à fait en fin de législature, et il manque peut-être au rapport d'information qui nous est présenté aujourd'hui une feuille de route comportant les dispositifs que nous pourrions prendre dans le PLF et dans le PLFSS qui restent encore à adopter avant que nos mandats ne prennent fin. Il manque également sans doute une sorte de tableau récapitulatif reprenant l'ensemble des recommandations, et décrivant ce qui a été fait et ce qui reste à faire.

J'insiste sur la cohérence d'un travail qui a joué sur toute la gamme des actions à mener. Des dispositions ont été prises en matière de titre de séjour, dans la loi relative au droit des étrangers en France, en matière d'accès à la nationalité, dans la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, ou en matière de logement, dans la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Un an après le dépôt du rapport de la mission d'information, les articles 48 et 49 de la loi ALUR du 24 mars 2014 donnaient satisfaction à deux des propositions de la mission d'information. Il est seulement regrettable que les décrets d'application relatifs à ces articles ne soient pas sortis aussi rapidement, ce qui nous empêche de disposer aujourd'hui de données quantitatives qui permettraient de procéder à une évaluation.

Le mérite de votre rapport d'information, monsieur Bachelay, est de montrer qu'une politique a été suivie de façon constante. C'est appréciable à une époque où l'on a parfois du mal à voir la cohérence de politiques qui touchent une grande variété de domaines.

L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine fait partie de cette politique cohérente. Néanmoins, en raison de la publication récente du décret d'application relatif à cette mesure, il est aujourd'hui impossible d'avoir une véritable idée de sa mise en œuvre...

**M. Arnaud Richard.** Ça ne marche pas !

**M. Denys Robiliard.** Je suis incapable d'évaluer la façon dont s'applique une mesure alors que le décret d'application qui la concerne a été pris il y a moins d'un an. Dans ce délai, de quelles données statistiques pourrions-nous disposer ? Il faut le temps que le texte entre en vigueur, que l'information soit diffusée, que les circulaires soient prises.

L'accès de colère d'Arnaud Richard est justifié : il n'est pas normal que l'administration traîne les pieds pour mettre en œuvre un texte voté à l'unanimité. Cela serait tout aussi anormal d'ailleurs si le texte n'avait été adopté qu'à la majorité, mais dès lors qu'il appartient aussi au législateur de mettre l'accent sur les décrets nécessaires à la mise en œuvre d'une loi, ce dernier est d'autant plus fort pour le faire qu'un texte a été voté à l'unanimité. Il serait inacceptable que le Gouvernement ne prenne pas les textes d'application nécessaires. En l'espèce, il s'est acquitté de cette tâche, mais je ne saurais me prononcer sur le fond après moins d'un an de mise en œuvre.

Je souhaite présenter un argument supplémentaire s'agissant de la suppression du stage préalable pour les étrangers bénéficiaires de l'ASPA. La France a passé des accords bilatéraux avec des pays d'origine en matière de sécurité sociale, qui ne font pas toujours l'impasse sur la branche vieillesse. Le « stage préalable » est tout simplement contraire à des accords internationaux qui s'imposent à la loi en vertu de l'article 55 de la Constitution. En ne réformant pas les dispositions relatives au stage nous ne respecterions pas nos obligations internationales.

Finalement, en vous entendant et en lisant votre projet de rapport, monsieur le rapporteur, j'estime que le bilan de l'action menée est plutôt positif, que ce soit sur le plan législatif et administratif.

**Mme Chaynesse Khirouni.** Les *chibanis* venus aider à la reconstruction de notre pays ont connu des conditions de vie empreintes de précarité qui perdurent encore aujourd'hui, trente à quarante ans après leur arrivée. Dans un contexte de repli sur soi, alors que la cohésion sociale est fragilisée, il est de notre responsabilité de rappeler l'apport des travailleurs immigrés, et de porter ensemble un projet de société dans lequel chacun trouve sa place.

Monsieur le rapporteur, vous rappelez que certains *chibanis* qui vivent dans des chambres de moins de cinq mètres carrés rencontrent des difficultés pour accéder à un logement social. Ces conditions d'hébergement ne leur permettent pas d'accueillir leur famille restée au pays, ce qui renforce l'isolement et la solitude. Les cafés sociaux jouent un rôle important, mais le lien avec la famille et les enfants reste primordial. Nous devons poursuivre l'excellent travail que vous avez mené afin d'envisager de mettre en place des mesures d'accompagnement spécifiques pour faciliter l'accueil des familles et des enfants.

**M. le rapporteur.** Je réponds brièvement à l'ensemble des questions posées.

S'agissant de l'accompagnement des publics par les CARSAT, le rapport d'information fait état d'actions spécifiques de formation des agents pour les sensibiliser aux problèmes particuliers du public des immigrés âgés. Nous savons que des CARSAT ont été sollicitées.

Le terme « migrants » trouve un autre écho aujourd'hui que celui qu'il pouvait avoir il y a quarante ans. Ceux dont nous parlons étaient pourtant bien des migrants, eux aussi, c'est-à-dire des personnes qui quittaient leur patrie pour des raisons économiques ou familiales – en l'espèce, il s'agissait plutôt de raisons économiques –, et qui s'installaient dans un autre pays afin d'y travailler. Je veux bien reconnaître que si l'on sort le terme de son contexte, il peut prêter à confusion. Cela explique que nous utilisions plutôt l'expression, plus précise, d'« immigrés âgés ». Ce choix ne doit toutefois pas nous conduire à nous cacher la réalité de ce qu'a été le parcours de vie de personnes qui ont bel et bien effectué une migration vers notre pays où elles se sont, pour la plupart, construit de nouvelles racines. Je rappelle que plus de 90 % d'entre elles ont décidé de finir leurs jours en France.

La nouvelle voie de naturalisation serait susceptible de bénéficier à 80 000 à 100 000 personnes présentes sur le territoire depuis plus de vingt-cinq ans et parentes d'un ou plusieurs enfants français. Elle est donc loin de concerner tout le public dont nous parlons qui relève de la voie classique de la naturalisation par décret. Ce dernier parcours est souvent long et complexe, mais, comme vous l'avez souligné, madame Orliac, il a été demandé aux préfetures de relativiser leur appréciation en matière de revenu et de maîtrise de la langue. Parmi les immigrés âgés, certains n'atteignent pas les seuils de revenu nécessaires et ne maîtrisent pas parfaitement le français. Il serait cependant injuste de leur refuser la nationalité à ce titre si l'on songe à leur durée de présence sur le territoire et à leur intégration dans la société française.

Dans sa grande sagesse l'État a créé un fonds de 60 millions d'euros pour financer l'ARFS, ce qui permettrait de prendre en charge 10 000 à 15 000 bénéficiaires. Pour rassurer immédiatement tous ceux qui s'inquiètent de l'état de nos finances publiques, je précise, qu'à ce jour, quatre dossiers ont été déposés parmi lesquels deux ont été retenus. Je pense que les personnes

concernées n'ont sans doute pas pris connaissance des conditions de renouvellement annuel de cette aide, car si elles l'avaient fait, elles n'auraient sans doute même pas déposé de dossier. Sur ce sujet, monsieur Robiliard, il n'y a pas besoin de faire d'étude d'impact : une lecture rapide des documents de la Caisse des dépôts et consignation suffit pour comprendre que des conditions qui ne peuvent être remplies sont exigées pour le renouvellement de l'aide. Il y a un gros souci ! Si le décret n'est pas modifié, l'ARFS sera un flop. Les quelques centaines de personnes – je ne me fais pas d'illusion, ce dispositif ne concerne pas des milliers d'individus – qui auraient pu bénéficier de l'aide n'en feront même pas la demande si elles savent qu'elles seront dans l'impossibilité d'obtenir son renouvellement au bout d'un an alors que son obtention les aura amenées à déménager vers leur pays d'origine. Pour revenir aux questions de coût, nous pouvons faire face, même en cas d'une affluence de demandes, et je suis persuadé que le budget prévu est très supérieur à la dépense finale que devront supporter nos finances publiques.

Comme je vous l'ai expliqué, je me suis fondé sur l'analyse de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, pour demander la suppression du stage préalable. Ce dernier considère que la condition d'antériorité de résidence est constitutive d'une discrimination fondée sur la nationalité pour le versement d'une prestation sociale, l'ASPA, à laquelle l'accès doit pourtant être universel. Dans les faits, pour tout vous dire, le débat se poursuit : il n'est question aujourd'hui ni de ramener la durée de ce stage à cinq ans ni de le supprimer.

Arnaud Richard a exprimé de façon moins flegmatique que je ne l'avais fait la même idée que celle que je défendais ; je n'y reviens pas.

Je suis d'accord pour cosigner un amendement avec Mme Michèle Delaunay. Il faut toutefois savoir que l'idée d'une maison de retraite dédiée aux migrants âgés a été testée par ADOMA. Elle n'a pas rencontré un grand succès : les personnes visées ont préféré rester dans leur foyer ou rejoindre d'autres types de logement plutôt qu'une maison dite « de retraite ». Je ne sais pas si les raisons de ce choix sont culturelles, financières...

**Mme Kheira Bouziane-Laroussi.** À mon avis, c'est surtout une question financière !

**M. le rapporteur.** Cette solution n'est donc peut-être pas totalement adaptée.

Dans les pays d'origine, des maisons de retraite dédiées à des anciens migrants commencent à voir le jour. Un bénéficiaire de l'ARFS qui rentrerait dans son pays, où il ne retrouverait pas sa famille, pourrait rejoindre une structure dédiée. Nous avons rencontré des porteurs de projets de cette nature au Maroc.

**Mme Kheira Bouziane-Laroussi.** Il y a aussi un projet en Tunisie !



**M. le rapporteur.** Monsieur Robiliard, nous n'avons pas inséré dans ce rapport d'information de tableau récapitulatif parce nous avons travaillé dans un délai trop bref pour pouvoir l'établir nous-mêmes. Nous avons demandé à Matignon de nous fournir des éléments, mais nous n'avons encore rien reçu – nous ne désespérons pas. En tout état de cause, la poursuite de la mise en œuvre des préconisations du rapport de 2013 constitue la feuille de route demandée. Quant à l'état des lieux, il est en permanence en cours depuis 2013, même si c'est de façon un peu empirique, grâce au travail mené au sein de notre commission qui est parfaitement fondée à interpellier les ministères et les administrations compétentes. À l'instar de ce qu'ont déjà fait M. Denys Robiliard, Mme Martine Pinville, et d'autres collègues lors de l'examen de certains textes désormais adoptés, rien ne nous interdit d'introduire des amendements reprenant les propositions du rapport initial dans les divers véhicules législatifs que nous pourrions encore utiliser d'ici à la fin de la législature.

Je rappelle que nous avons choisi d'intituler ainsi le rapport d'information de 2013 : *Une vieillesse digne pour les immigrés âgés, un défi à relever en urgence*. Si nous avons souhaité, au-delà de la nécessaire dignité, insister sur l'urgence à agir, c'est que nous avons affaire à un public âgé, et parfois même très âgé, qui, en raison d'un phénomène démographique que je n'ai pas besoin de vous décrire, est amené à s'éteindre progressivement. Il est donc, aujourd'hui encore plus qu'hier, souhaitable que les pouvoirs publics nationaux ou locaux se mobilisent pour la retraite et la vieillesse de ces personnes. S'agissant par exemple de l'ARFS, il faut s'assurer que le dispositif sera bien effectif dans un délai très bref. L'urgence est d'autant plus grande que le public concerné dispose de dix années d'espérance de vie de moins que les retraités français. L'une des études initiées par l'ADOMA montre que sous l'effet des maladies professionnelles, des conditions de travail plus difficiles, et d'une sous-médicalisation malgré des pathologies plus fréquentes – en 2013, nous avons relevé qu'un seul immigré âgé sur cinq déclarait un médecin traitant –, l'espérance de vie de cette population se situe autour de soixante-dix ans alors que celle du retraité français atteint quatre-vingts ans.

Il serait intéressant d'établir des comparaisons avec la situation des autres pays européens, mais les choses se passent nécessairement différemment dans des pays qui n'ont pas notre histoire et ne connaissent pas la spécificité de l'immigration en provenance d'Afrique du Nord, composée, en partie, jusqu'en 1962, de Français originaires d'Algérie, puis d'Algériens – la plus grosse communauté immigrée à cette époque –, de Marocains, de Tunisiens, et de beaucoup d'autres.

Sur le territoire hexagonal, 40 % des foyers de travailleurs migrants se trouvent en région parisienne. La plupart des autres se situent dans les grandes agglomérations, en particulier celles qui ont un passé industriel. Cette géographie témoigne de l'histoire économique de notre pays et d'une époque de son développement urbain. Les foyers ont été installés près des usines qui se créaient, près des mines qui s'ouvraient, près des centres urbains en évolution où il fallait

construire. Parce que l'histoire de ces hommes raconte une partie de l'histoire de notre pays, il était particulièrement intéressant de mener le travail parlementaire que je vous ai présenté ce matin.

**Mme la présidente Catherine Lemorton.** Pour illustrer à partir de mon expérience professionnelle ce que vous nous avez dit de l'état de santé de cette population, monsieur le rapporteur, j'ai constaté que les personnes concernées étaient nombreuses à être placées sous psychotropes, en particulier des anxiolytiques ou des antidépresseurs. Elles sont fréquemment frappées par des maladies chroniques comme le diabète, et elles ont souvent des difficultés à appréhender l'aspect matériel lié à la maladie. Même lorsqu'elles ont accès aux soins, l'observance du traitement est compliquée – dans les conditions de vie qui sont les leurs, on comprend qu'il soit difficile de suivre son diabète insulinodépendant.

*La Commission **autorise** la publication du rapport d'information.*

\*

**La Commission autorise, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.**

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR (PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE)**

### **● Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) :**

– M. Sylvain Mathieu, président, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement

– Mme Sandra Daunis, déléguée générale

– Mme Virginie Lasserre, conseillère « affaires intérieures et plan migrants »

### **● Défenseur des droits :**

– M. Jacques Toubon, Défenseur des droits

– Mme Anne du Quellenec, juriste senior à la mission « expertise juridique »

– Mme France de Saint-Martin, attachée parlementaire

### **● Caisse des dépôts et consignations :**

– M. Emmanuel Ballu, directeur de l'établissement de Bordeaux

– Mme Sylviane Le Saux, directrice de la solidarité et des risques professionnels

– M. Vincent Delsart, directeur du développement et des relations institutionnelles

### **● Adoma :**

– M. Jean-Paul Clément, directeur général

– Mme Nathalie Chomette, directrice des relations institutionnelles

### **● Table ronde d'associations de représentation et de défense des immigrés âgés :**

– Association service social familial migrants (ASSFAM) : M. Christian Laruelle, directeur, et Mme Taous Yahi, agent de développement local pour l'intégration

– Association des travailleurs maghrébins de France (ATMF) : M. Mohamed Ouechkradi et M. Nacer El Idrissi, membres

– Collectif « Justice et dignité pour les chibani-a-s » : M. Boualam Azahoum, président

– Collectif pour l’avenir des foyers (COPAF) : Mme Geneviève Petauton, présidente

– Fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s (FASTI) : Mme Antonietta Fernanda Marrucchelli, coordinatrice

– Groupe d’intervention et de soutien des immigrés (GISTI) : M. Ali El Baz, M. Antoine Math et Mme Naaima Idima, membres

● **Caisse nationale d’assurance vieillesse (CNAV) :**

– M. Gérard Rivière, président

– M. Renaud Villard, directeur

● **Ministère de l’Intérieur :**

– M. Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France

– Mme Monique Lajugie, adjointe à la sous-direction de l’accès à la nationalité française

– M. Christophe Marot, sous-directeur du séjour et du travail

– Mme Sabine Roussely, adjointe au sous-directeur du séjour et du travail