

CONTRIBUTION EXTERIEURE

(art. 13 du règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution) auprès du

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

sur la saisine 2023-863 DC relative à la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration adoptée le 19 décembre 2023

Produite par :

Economistes universitaires : Elvire Guillaud (Université Paris 1, Panthéon Sorbonne), Antoine Math (Institut de recherches économiques et sociales), Muriel Pucci (Université Paris 1, Panthéon Sorbonne), Michaël Zemmour (Université Lumières Lyon 2)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil,
Le Parlement a adopté, en procédure accélérée, le soir du 19 décembre 2023, le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration. Le Conseil constitutionnel a été destinataire, en vertu de l'article 61 de la Constitution, de saisines émanant de plusieurs groupes de parlementaires et d'une saisine blanche du Président de la République lui-même afin de s'assurer de la conformité du texte à la Constitution avant sa promulgation.

La loi "pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration" modifie substantiellement la législation en matière de protection sociale, en introduisant des conditions importantes d'antériorité de résidence pour les étrangers ressortissant de pays hors union européenne. La plupart des éléments de la loi ayant été pris par amendement, ces éléments n'ont pas fait l'objet d'étude d'impact. Par ailleurs ces mesures n'ont, à notre connaissance, jamais été expertisées par les administrations car ne faisant pas partie du répertoire de politique publique envisageable jusqu'alors, tant elles opèrent une rupture forte avec les principes qui régissent notre système de protection sociale.

Le présent document a pour objet de produire une estimation économique quantifiée des effets de la loi et donc de la rupture opérée au regard des principes fondamentaux.

Elle revient sur trois points sur lesquels elle propose des éléments de chiffrage : i) la rupture d'égalité entre affiliés cotisants à la sécurité sociale, ii) la rupture d'égalité entre enfants et iii) la nécessité d'assurer aux individus et à leur famille les conditions nécessaires à leur développement.

1. Rupture d'égalité entre cotisants à la sécurité sociale

Si la loi était appliquée, deux personnes affiliées à la Sécurité sociale et à ce titre assujetties à la CSG et aux cotisations sociales familles n'auraient pas les mêmes droits en tant qu'assurés sociaux.

Or, même les prestations de Sécurité sociale devenues avec le temps « universelles », c'est-à-dire étendues à des non cotisants, comme celles touchant à la maladie ou à la famille, ont conservé jusqu'ici des dimensions de « contributivité » propres aux assurances sociales, parce que les prélèvements sociaux matérialisent l'affiliation des assurés, et parce que les prélèvements sociaux ont un caractère affecté¹.

C'est d'ailleurs en reconnaissance de ce principe qu'en 2015 la Cour de justice européenne avait dispensé un salarié néerlandais de CSG sur ses revenus du patrimoine, car il était déjà couvert par une assurance sociale obligatoire dans son pays d'origine.

Par exemple, une salariée, en situation régulière, résidente et cotisante en France depuis moins de trente mois et de nationalité étrangère, mère de trois enfants, assujettie à la CSG (dont 0,95 point prélevé sur son salaire pour financer la branche famille de la Sécurité sociale) et dont l'employeur s'acquitte de cotisations familles égales à 5,45 % du salaire brut, serait pour ses enfants privée de la couverture à laquelle elle contribue, contrairement à une salariée de nationalité française, de la même entreprise, acquittant la même CSG et dont l'employeur acquitte les mêmes cotisations.

2. Rupture d'égalité entre enfants

La loi crée une rupture d'égalité entre enfants dans des situations identiques, y compris entre enfants de nationalité française.

Prenons l'exemple d'un enfant membre d'une fratrie de trois enfants, dont la mère est célibataire et sans revenu, et reçoit mensuellement 319 euros au titre des allocations familiales et 516 euros au titre des aides au logement, soit 835 euros au total.

L'enfant, qu'il soit lui-même français, ressortissant de l'union européenne ou étranger extra-communautaire, et dont la mère est étrangère (hors union européenne) verra son foyer privé de 835 euros mensuels couvrant en partie ses besoins d'éducation et de logement, si sa mère ne remplit pas les nouvelles conditions de durée de résidence ou d'activité salariée, et ce, en raison de la seule nationalité de sa mère.

3. Nécessité d'assurer aux individus et à leur famille les conditions nécessaires à leur développement (préambule de la constitution de 1946)

L'application de la loi est susceptible de priver substantiellement de ressources les familles résidentes régulières et de les plonger dans la pauvreté ou l'extrême pauvreté, empêchant ainsi le développement et l'éducation des enfants.

Nos simulations, réalisées sur la base de l'enquête revenu fiscaux et sociaux permettent de calculer des ordres de grandeur des effets de la réforme sur la pauvreté des enfants concernés, lorsque celle-ci sera pleinement montée en charge (après une période de 5 ans puisque la montée en charge se fera au rythme des nouvelles demandes). Elles se basent sur l'année 2019 comme cas d'illustration.

¹ Elvire Guillaud, Michaël Zemmour. Les trois dimensions de la contributivité dans les assurances sociales contemporaines. 2023. [hal-04170752](https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-04170752)

En 2019, 2,8 millions de personnes sont ressortissantes de pays hors union européenne dont environ 470 000 enfants mineurs.

Le champ des personnes concernées par les effets de la réforme n'est pas immédiat à évaluer². Il représente une population comprise entre 110 000 individus (individus vivant dans des ménages dont le chef de famille et son conjoint sont étrangers, récemment arrivés sur le territoire³) et 700 000 individus (ménages dont le chef de famille ou son conjoint est étranger récemment arrivés sur le territoire⁴) parmi lesquels 31 000 à 210 000 enfants mineurs. Le chiffre effectif est sans doute plus proche du bas que du haut de cette fourchette.

Au sein de cette population, les simulations réalisées sur le champ le plus large⁵ donnent les ordres de grandeur suivants après application de la réforme qui sont des minorants des taux de pauvreté qui seront atteints au sein des populations concernées :

- le taux de pauvreté⁶ passerait de 58 % à près de 66 %.
 - le taux de très grande pauvreté⁷ passerait de 22 % à 39%.
- Pour les seuls enfants :
- le taux de pauvreté passerait de 72% à 81%, soit 8 enfants sur 10.
 - le taux de très grande pauvreté doublerait : il passerait de moins de 27% à 53%, soit 1 enfant sur 2.

Enfin pour les personnes pauvres, adultes comme enfants, l'intensité de la pauvreté passerait de 27% à 45%, c'est à dire que la moitié des personnes pauvres vivrait avec un revenu par unité de consommation inférieur à 600 euros (contre 810 euros avant réforme).

En définitive, quelles que soient les hypothèses envisagées, le nombre de personnes basculant en situation de très grande pauvreté du fait de la réforme se compte en dizaine de milliers d'individus dont près d'1 sur 3 sont des enfants mineurs.

Pour l'ensemble des signataires
Michaël Zemmour⁸

² Il varie selon qu'on retient la nationalité, la durée de résidence et la situation d'activité de l'une des personnes de référence du ménage ou bien des deux conjoints, d'autant que la base de donnée utilisée renseigne sur la présence en France mais pas sur la situation administrative sur l'ensemble de la période (détention ou non d'un titre de séjour).

³ Au cours des cinq dernières années ou des trente derniers mois si en emploi.

⁴ Idem.

⁵ Les estimations sont minorantes car elles sont réalisées sur le champ le plus large (700 000 individus), c'est à dire le moins défavorisé. De plus, elles ne tiennent pas compte des personnes hors logement ordinaire. La part de la population pauvre, initiale et après réforme, sera nécessairement plus élevée sur le champ restreint de 110 000 personnes.

⁶ Mesure usuelle du risque de pauvreté calculé comme la part des personnes dont les revenus sont inférieurs au seuil de 60% du niveau de vie médian par unité de consommation (soit 1 102 € par mois en 2019, pour un niveau de vie médian de 1 837 €).

⁷ Proportion de personnes dont le revenu par unité de consommation est inférieur au seuil de très grande pauvreté, fixé à 40% du revenu médian de la population totale

⁸ Michael.zemmour@univ-lyon2.fr