

## **Terra Nova, les minima sociaux et les étrangers : faut-il accompagner et légitimer plutôt que combattre l'extrême droitisation en cours ?**

Antoine Math

Le rapport de Terra Nova sur les minima sociaux (« [Pour un minimum décent - Contribution à la réforme des minima sociaux](#) », 29 novembre 2016) doit être salué pour sa pédagogie et ses éclairages utiles, ainsi que pour sa démarche et ses orientations progressistes en faveur d'un revenu minimum unique remplaçant la dizaine de dispositifs actuels. Le rapport propose un minima plus simple, plus équitable et surtout plus décent que le revenu de solidarité active (RSA), notamment au regard des ressources garanties, la fondation proposant un montant de l'ordre de 750 euros.

Cette réaction critique ne revient pas sur les éléments très positifs de ce rapport et porte ici uniquement sur un point abordé de façon incidente qui, pourtant et malheureusement, entache la démarche et ne devrait pas être traité comme un petit « détail », en particulier en raison du climat de plus en plus extrême droitier et nauséabond dans lequel nous vivons.

Il s'agit de la proposition de réserver ce nouveau revenu minimum décent à « *toute personne (...) résidant sur le territoire national depuis au moins 4 ans* » La mention de cette condition est faite dans le résumé mis en chapeau du rapport (page 1), dans l'introduction (page 6) et dans la partie proposant une « réforme juste et simple » (page 21), avec en guise de discussion une note de bas de page indiquant : « *La durée de résidence nécessaire à l'octroi des prestations varie aujourd'hui entre 5 et 10 ans ; nous proposons de la fixer à 4 ans, qui correspond aujourd'hui à la période d'activité donnant lieu au maximum des droits contributifs au chômage. Cette référence pourrait être translatée comme norme de 'participation' antérieure à la société justifiant une solidarité. La théorie du 'tourisme social' ne nous semble pas résister à une telle condition* »

Cette bien courte explication est peu conséquente, d'autant qu'elle est fautive d'un point de vue factuel, qu'elle méconnaît les ressorts le plus souvent clairement xénophobes à l'origine de l'extension récente de cette condition, qu'elle est dangereuse et inefficace sur le plan politique dans l'actuel contexte d'extrême droitisation et qu'elle en passe sous silence les conséquences sociales concrètes.

### **I. L'affirmation « La durée de résidence nécessaire à l'octroi des prestations varie aujourd'hui entre 5 et 10 ans » n'est pas exacte**

Seuls le RSA, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) exigent aujourd'hui pour certains étrangers (voir plus loin), non pas tant une durée de résidence préalable mais une condition d'antériorité de titres de séjour autorisant au travail, de 5 années pour le RSA<sup>1</sup> (15 à Mayotte), de 5 années pour la prime d'activité<sup>2</sup> (5 également à Mayotte) et de 10 années pour l'ASPA et l'ASI<sup>3</sup>. Cette condition d'autant plus excluante que la durée fixée est longue (et que les personnes connaissent, du fait des pratiques préfectorales, des interruptions incessantes des périodes de droits), ne relève pas de l'évidence, elle n'a d'ailleurs pas toujours existé et je reviendrai d'ailleurs plus loin sur le contexte politique dans lequel ces conditions ont été introduites ou fortement durcies (voir plus loin).

Ces trois minima, certes importants sont les seuls à prévoir une telle condition d'antériorité de titres de séjour. Ce n'est pas le cas pour les autres minima sociaux : allocations aux adultes handicapés (AAH), allocation temporaire d'attente (ATA), allocation de solidarité spécifique (ASS), prime transitoire de solidarité, allocation veuvage... Ces minima sociaux, comme les premiers, exigent déjà de remplir une condition de résidence sur le territoire impliquant que la personne « *se trouve en France et y demeure dans des conditions qui ne sont pas purement occasionnelles et qui présentent un*

---

<sup>1</sup> Article L262-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF)

<sup>2</sup> Article L842-2 du code de la sécurité sociale (CSS)

<sup>3</sup> Article L816-1 CSS

*minimum de stabilité* » (avis du Conseil d'Etat n° 328143) ainsi qu'une « simple » condition de régularité de séjour impliquant généralement, compte tenu des difficultés d'octroi des titres de séjours mais aussi des temps très longs de délivrance des titres même quand le principe de leur octroi est acquis, que la personne soit présente sur le territoire français depuis un certain temps. Pourquoi y ajouter une condition d'antériorité de titres de 4 ans ? Les auteurs du rapport ont-ils mûrement réfléchi et discuté des implications concrètes et de la signification politique de l'introduction d'un tel durcissement pour ces minima ?

**Par ailleurs, la condition de 5 ou 10 ans, s'agissant du RSA, de l'ASPA et de l'ASI, n'est pas exigée de « toute personne », loin de là.**

S'agissant du seul RSA ne sont pas concernés les parents isolés remplissant les conditions du RSA majoré (ancienne allocation de parent isolé), la condition de régularité de séjour exigée étant la même que pour les prestations familiales<sup>4</sup>.

S'agissant encore du RSA et de la prime d'activité, mais également de l'ASPA et de l'ASPI, ne sont pas non plus concernés :

- les Français (plus de 2 millions de Français vivent à l'étranger et les flux entrants de nos compatriotes ne sont pas négligeables)
- les citoyens de l'UE, de l'EEE et de la Suisse<sup>5</sup>
- les réfugiés, apatrides et bénéficiaires de la protection subsidiaire, une condition de durée de résidence étant contraire au principe d'égalité de traitement exigé de la Convention de Genève de 1951 et des directives européennes<sup>6</sup>.
- les Algériens, une condition de durée de résidence étant contraire au principe d'égalité de traitement exigé d'un accord avec ce pays, déjà reconnu par la jurisprudence sur le RMI lorsque la condition n'était (pourtant) que de 3 ans<sup>7</sup>, et par les organismes sociaux<sup>8</sup>.
- sans doute d'autres étrangers qui, comme les Algériens, pourraient se prévaloir d'un texte international exigeant l'égalité de traitement et prohibant la non discrimination en matière d'attribution de ces prestations.

L'introduction d'une condition de 4 ans<sup>9</sup> ne pourrait pas être exigée de « toute personne » notamment pour des raisons liées à la Constitution ou aux engagements européens et internationaux de la France, à commencer pour les Français, les « Européens », les Algériens... Si bien qu'une telle condition, comme celles existant aujourd'hui pour certaines personnes postulant au RSA ou à l'ASPA, conduit à l'accorder à certains et pas à d'autres (pourtant objectivement dans des situations identiques) selon des

---

<sup>4</sup>. Article L262-4 CASF.

<sup>5</sup> Pour ces derniers, il est exigé une « simple » condition de régularité du séjour. La condition d'antériorité de résidence de 3 mois (et non de titres de séjour) qui est opposé à certains ne peut pas l'être s'agissant de ceux exerçant une activité professionnelle en France, de ceux y ayant exercé une activité professionnelle qui sont en incapacité temporaire ou inscrits à Pôle emploi, ainsi qu'aux membres de familles (conjoint, descendants, ascendants) de ces derniers. Article L262-6 CASF

<sup>6</sup> Les juridictions ont clairement écarté une telle condition lorsqu'elle était exigée, s'agissant par exemple des bénéficiaires de la protection subsidiaire.

<sup>7</sup> Conseil d'État, 9 novembre 2007, n° 279685

<sup>8</sup> Lettre circulaire CNAF n°2010-067 du 27/04/2010 et Circulaire CNAF n°2012-014 du 27/06/2012 pour le RSA, Lettre circulaire n°20136117 CNAV du 3 décembre 2013 et instruction réseau CNAV du 19 novembre 2014 pour l'ASPA.

<sup>9</sup> Pourquoi « 4 ans » ? La note de bas de page dans le rapport fait référence à la période d'activité donnant lieu au maximum des droits contributifs au chômage (page 21). Peut-être ai-je mal compris, mais les droits à l'ARE sont au maximum de 24 mois (pour 24 mois cotisés dans les derniers 28 mois) pour les moins de 50 ans, et au maximum de 30 mois (pour 30 mois cotisés dans les derniers 36 mois) pour les plus de 50 ans. Et quand bien même, se référer à une durée d'activité ouvrant un maximum de droits contributifs à l'assurance chômage pour décider de la durée d'antériorité de séjour des étrangers pour accéder aux minima sociaux apparaît assez étrange.

critères finalement injustes, par exemple selon que l'on a une « bonne » nationalité ou non. Une telle condition s'applique donc forcément de façon discriminatoire et, déjà pour cette seule raison, devrait être une option écartée.

## **II. Une méconnaissance des ressorts nauséabonds à l'origine de l'extension récente de cette condition d'antériorité de titres de séjour**

Pour apprécier la dangerosité, y compris sur le plan de la stratégie politique, d'une telle proposition, il est utile de revenir sur les conditions et les raisons qui ont présidé à l'introduction d'une telle disposition, relativement récemment dans notre système de protection sociale. Sur ce point, je me permets de renvoyer de façon immodeste à une analyse (« Le RSA et les étrangers : origine et fortunes de la condition d'antériorité de résidence », *Revue de droit sanitaire et social*, n°3/2014, mai-juin 2014), ainsi qu'à une version résumée parue dans un ouvrage bilan sur l'expérience du RSA (« Les restrictions d'accès aux étrangers » in A. Eydoux et B. Gomel, [\*Apprendre \(de l'échec\) du RSA. La solidarité active en question\*](#), éditions Liaisons sociales, 2014, pp.165-173). J'en donne quelques éléments ci-après.

La condition d'antériorité de titres de séjours avec droit au travail qui existe aujourd'hui uniquement pour trois minima (RSA, ASPA, ASI), et même pour ces minima uniquement pour certaines personnes résidant régulièrement en France (voir I), ne relève pas de l'évidence. Elle n'est pas tombée du ciel et a été introduite ou a été étendue récemment dans notre système de protection sociale, le plus souvent sous des pressions très droitières avec la volonté de restreindre l'accès des étrangers aux prestations.

Peut certes faire exception à ce constat général l'introduction en 1988 d'une condition, alors de 3 années seulement, pour le revenu minimum d'insertion ou RMI (remplacée en 2009 par le RSA). Il s'agissait pour l'Assemblée nationale, notamment sous l'impulsion du rapporteur de la loi, Jean-Michel Belorgey, d'inclure davantage d'étrangers résidant régulièrement sur le territoire que ce qui aurait résulté de l'adoption du projet de loi. C'est en effet dans une intention louable de rattraper des étrangers non titulaires d'une carte de résident de 10 ans, carte théoriquement destinée depuis sa création en 1984 à tout étranger ayant vocation à résider en France, mais que beaucoup d'étrangers ne parvenaient pas à obtenir en pratique<sup>10</sup>, qu'un amendement gouvernemental a modifié le projet de loi pour étendre l'éligibilité au RMI au-delà des seuls titulaires de la carte de résident, également à ceux disposant d'un autre titre de séjour et remplissant les conditions posées par la législation sur l'immigration pour bénéficier d'une carte de résident. La législation prévoyant alors 3 années de résidence régulière pour bénéficier d'une telle carte, c'est ainsi que la condition de 3 ans a été créée. Mais cette disposition, prise dans la volonté de ne pas exclure, d'étendre le champ des bénéficiaires étrangers, va peu à peu, notamment en raison du durcissement des politiques d'immigration<sup>11</sup> et surtout des pratiques des préfetures dans l'octroi des titres de séjour d'une part, et des organismes sociaux dans la façon d'apprécier la condition de 3 ans d'autre part, se retourner et constituer un obstacle pour une proportion croissante des étrangers vivant en situation régulière dans notre pays.

Cette condition va prendre une toute autre signification, et va sans cesse être durcie dans la volonté explicite d'exclure davantage d'étrangers. Avec la loi Sarkozy de novembre 2003 sur l'immigration, elle va ainsi être portée de 3 à 5 ans pour le RMI (au même moment où l'accès à la carte de résident était une nouvelle fois durci). Cette condition de 5 ans a été ensuite confirmée lors de l'adoption de la loi sur le RSA en 2008, qui l'a d'ailleurs étendu au conjoint, concubin ou partenaire pacsé du bénéficiaire du RSA, quand seule la régularité de séjour était exigée d'eux pour le RMI. Cette

---

<sup>10</sup> Le ministre Claude Evin partira du constat que « certaines personnes ayant droit au titre de 10 ans » en sont pourtant privées « pour des motifs que je me bornerai à qualifier d'inexplicables et qui vivent de titres provisoires »

<sup>11</sup> Et des durcissements introduits par les différentes législations successives pour l'accès à la carte de résident. *Précarisation du séjour, régression des droits*, Gisti, février 2016.

condition a été adoptée malgré des contestations venant d'associations<sup>12</sup>, de syndicats<sup>13</sup>, de la Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE)<sup>14</sup> et de parlementaires regrettant que des étrangers en situation régulière soient « écartés de l'aide financière, mais aussi des mesures d'accompagnement du RSA, alors même qu'[ils] sont les plus affectés par les difficultés d'insertion professionnelle, emplois peu qualifiés, contrats précaires, temps partiels, salaires faibles... »<sup>15</sup> et qu'ils auraient donc également besoin de bénéficier de la partie incitative ou « active » du RSA.

Cette condition de 5 ans va connaître un certain succès auprès des politiciens démagogues et sera étendue à l'ASPA et l'ASI en 2006. Puis elle sera portée pour ces dernières prestations à 10 ans en 2011, sous la pression tenace des élus UMP les plus ultras de la région PACA. Le gouvernement va enfin porter en 2011 par ordonnance la norme à 15 ans pour l'extension du RSA à Mayotte.

A cette occasion, le gouvernement passera outre les objections du Conseil d'Etat qui, alors, considérait que fixer une telle condition méconnaissait le principe d'égalité<sup>16</sup>. Si des juridictions du fond, appuyés par le Défenseur des droits vont néanmoins donner raison à des étrangers ayant contesté des refus de RSA et surtout d'ASPA, en se fondant sur les exigences posées par les textes internationaux, les plus hautes juridictions, probablement soumises au climat très droitier et d'extrême défiance vis-à-vis des étrangers, vont considérer que, tout compte fait, cette condition ne contrevient pas au principe d'égalité. Cette remise au pas, soulignons-le, est très récente mais nette et révélatrice du climat actuel : le Conseil d'Etat par un arrêt du 10 juillet 2015<sup>17</sup> sur le RSA et enfin la Cour de cassation par un arrêt du 4 mai 2016<sup>18</sup> concernant l'ASPA<sup>19</sup>.

### **III. Une proposition inconséquente : dangereuse, politiquement inefficace, humainement inacceptable**

Certes, le climat actuel a fini par nous accoutumer aux déclarations et propositions visant à limiter l'accès des étrangers à la protection sociale, parfois au nom de la lutte contre l'« appel d'air » et son pendant, le « tourisme social », fantasmes récurrents de l'extrême droite désormais largement banalisés comme des évidences dans le débat public. La condition d'antériorité de résidence, toujours plus longue et excluante, est une idée qui a le vent en poupe. Elle est d'abord promue par ceux qui, pour des raisons constitutionnelles ou liées aux engagements internationaux de la France, ne peuvent pas obtenir immédiatement l'exclusion des étrangers du seul fait de leur « mauvaise » nationalité, ce que l'extrême droite prône avec la « préférence nationale » (ou européenne). Pour eux, la condition de durée préalable présente à cet égard l'« avantage » d'en prendre la même direction en excluant une partie des étrangers, d'autant plus importante que la durée exigée est excessive et, surtout, que d'autres conditions portant sur cette durée y sont adjointes (régularité ininterrompue du droit au séjour, exigence d'un droit au travail...).

Un think tank progressiste comme Terra Nova se devrait cependant de se ressaisir. Rappelons que c'est lors de la même émission *BFMTV-RMC-Le Point* du 5 mai 2011 dans laquelle Laurent

---

<sup>12</sup> GISTI, « [Le RSA, victime de la xénophobie d'État. Conditions discriminatoires durcies pour les étrangers et leurs enfants](#) » Communiqué, 17 septembre 2008 ; « [Le projet de loi prévoit un durcissement des conditions d'accès pour les étrangers](#) », septembre 2008, analyse du projet de loi ; « [Le RSA discriminatoire contre les étrangers et les enfants. La Halde confirme !](#) » Communiqué, 23 octobre 2008

<sup>13</sup> « Des critères d'éligibilité au RSA trop restrictifs », *Syndicalisme Hebdo* n° 3181, CFDT, 29 août 2008.

<sup>14</sup> Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), [délibération n° 2008-228 du 20 octobre 2008 sur le projet de loi RSA](#).

<sup>15</sup> Assemblée nationale, 25 septembre 2008, 3<sup>ème</sup> séance

<sup>16</sup> Conseil d'Etat, Rapport public 2012 - volume 1 (page 202). Voir également l'avis du 20 mai 2010 figurant sur [le site du Conseil d'Etat](#).

<sup>17</sup> Conseil d'Etat, 10 juillet 2015, n°375887

<sup>18</sup> Cour de cassation, 4 mai 2016, n°15-18.957

<sup>19</sup> Le Conseil constitutionnel qui n'examine pas la compatibilité des dispositions législatives au regard des textes internationaux mais seulement au regard de la Constitution, avait également donné son quitus en ce qui concerne le RSA (Décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011).

Wauquiez, alors ministre, tonnait de façon indécente contre l' « assistanat », le « cancer de la société française », qu'il proposait aussi de généraliser la condition de 5 ans de résidence préalable pour ouvrir le droit au RSA à tous les étrangers, sans exception. Et que plusieurs présidents ou vice-présidents de l'UMP ne vont ensuite cesser de proposer d'étendre cette condition à 10 ans pour toutes les aides sociales voire d'y ajouter d'autres conditions, comme l'exigence de 5 années de cotisations<sup>20</sup>. Ces propositions attisant finalement la mise à distance et la haine des « autres » sont même souvent faites en invoquant la défense de l'Etat social, ce qui en devient indécent<sup>21</sup>. Cette course au « mieux disant » n'a cessé jusqu'au candidat victorieux de la primaire de la droite et du centre, François Fillon, qui propose d'étendre la mesure, sous la forme d'une condition de 2 années en situation régulière, également pour les prestations familiales et les aides au logement<sup>22</sup>. Terra Nova doit-il s'inscrire dans sillage au motif de ne pas non plus laisser à l'extrême droite le soin de porter seule certaines idées ? Cette fuite en avant est un leurre et conduit à une impasse sur le plan de la stratégie politique : les plus démagogues ou jusqu'au-boutistes seront toujours gagnants.

Les premiers perdants sont connus, ce sont les personnes étrangères résidant de façon régulière dans notre pays, parfois depuis longtemps, et se retrouvant en situation précaire. Car, de ce point de vue, la proposition de Terra Nova fait peu cas de ses conséquences les plus concrètes. Elle s'inscrit dans un climat général de grande insensibilité aux effets en terme de stigmatisation et de suspicion pour toutes les personnes étrangères et celles pouvant être considérées comme telles. Elle traduit aussi un manque de préoccupation pour les conséquences concrètes, les privations de moyens de survie pour les victimes de cette forme de discrimination.

On pourrait se dire « après tout, il est normal d'attendre un peu avant d'avoir des prestations, ça permet d'éviter l'appel d'air ». Ce raisonnement pose déjà problème en ce qu'il prend pour acquis la réalité d'un effet « appel d'air » que pourtant aucune étude ou recherche n'est parvenue à mettre en évidence, et il ne permet d'ailleurs pas de justifier une durée excessive de plusieurs années, d'autant que la condition de résidence habituelle ou stable sur le territoire d'une part, la condition de régularité de séjour d'autre part, impliquent déjà en pratique d'être résident sur le territoire depuis longtemps le plus souvent. Ce raisonnement fait surtout fi des difficultés croissantes opposées par la législation et, bien plus encore, par les préfectures en pratique, pour obtenir un titre de séjour ouvrant droit au travail. Mais, aussi et surtout pour pouvoir conserver un tel titre sans qu'intervienne aucune interruption, sans que les renouvellements annuels des titres ne se traduisent par des ruptures, souvent de 2, 3 ou 4 mois, mais faisant « repartir à 0 les compteurs » pour l'acquisition impérative de la durée ininterrompue de 3, 5 ou 10 années consécutives, et conduisant de fait à désormais écarter *ad vitam eternam* ou presque les étrangers non européens de ces minima sociaux. Ce n'est certes pas de la « préférence nationale » d'un strict point de vue du droit mais ça s'en rapproche très fortement.

Sur ce point, le rapport de Terra Nova est révélateur de glissements inquiétants. Des progressistes devraient toujours privilégier le combat, et non l'accompagnement et la légitimation, même involontaires, des idées d'exclusion.

---

<sup>20</sup> Par exemples, N. Sarkozy, émission « Des paroles et des actes », France 2, 6 mars 2012 (« Nicolas Sarkozy souhaite modifier en profondeur le RSA », *Le Monde*, 7 mars 2012) ; Guillaume Peltier, *Valeurs actuelles*, 19 septembre 2013 ; Jean-François Copé, émission « Des paroles et des actes », France 2, 10 octobre 2013 ; etc.

<sup>21</sup> Alexis Spire, « Xénophobes au nom de l'Etat social », *Le Monde Diplomatique*, décembre 2013

<sup>22</sup> « Immigration : des tabous aux valeurs. Note de contexte et synthèse des propositions », Force Républicaine, Association de soutien à l'action politique de François Fillon, 2016