



Dijon
29 & 30 novembre 2016

**Le logement accompagné,
au cœur du développement local**

Mini-conférence

Synthèse

Décrypter les paradoxes des politiques publiques des acteurs institutionnels et associatifs concernant l'accès aux droits et services des personnes âgées immigrées

Sylvie Emsellem, chargée de missions Unafo

Animation par Marc Jeanjean, administrateur Unafo

Sylvie EMSELLEM évoque le contexte des Trente Glorieuses ainsi que la fermeture exceptionnelle des frontières de la France en 1974, sauf pour les ressortissants de la Communauté européenne et les demandeurs d'asile. Le processus migratoire et la structure de la population se modifient. Ce n'est qu'à la fin des années 80 que la connaissance émerge sur la thématique du vieillissement de la population immigrée.

Il s'avère que le vieillissement des immigrés qui vivent en foyer de travailleurs migrants ou résidences sociales devient un « problème public » qui résulte d'une construction sociale reposant sur trois conditions :

- un niveau de connaissance suffisant d'une situation
- un ensemble de normes sociales
- la mobilisation d'acteurs



Dijon
29 & 30 novembre 2016

Le logement accompagné, au cœur du développement local

Le rapport de la mission parlementaire de juillet 2013 intitulé « Une vieillesse digne pour les immigrés âgés, un défi à relever en urgence » fait état de cette publicisation.

Cette prise en compte du vieillissement de la population immigrée révèle plusieurs paradoxes. Il est question ici essentiellement des « émigrés-immigrés » qui viennent du Maghreb, de plus de 55 ans, « célibatairisés ». Ils sont en général en situation de pauvreté puisqu'ils perçoivent l'ASPA (Allocation de solidarité pour les personnes âgées).

Le premier paradoxe porte sur les politiques existantes de lutte contre le non-recours aux droits et l'intensification des entraves et contrôles administratifs auprès de cette population. Par exemple, 68 % des personnes éligibles au revenu de solidarité active n'en bénéficient pas en 2014. Trois niveaux d'analyse sont mobilisés pour comprendre le non-recours aux droits :

- la non-connaissance de la prestation par les usagers
- le défaut d'information des organismes
- les règles et procédures peu compréhensibles

Les facteurs explicatifs du non-recours sont :

- la méconnaissance des droits sociaux
- la complexité des circuits
- la législation mouvante en matière de droit des étrangers
- le barrage linguistique
- l'accroissement des démarches administratives dématérialisées

En France, l'accès aux droits sociaux est territorialisé et complexe. Les prestations sociales non contributives ne sont en effet pas exportables. La variabilité du nombre de séjours est méconnue et difficilement compatible avec la pratique de l'aller-retour.

Le constat est unanime. Toutes les politiques en charge de l'intégration des migrants, de la vieillesse et de la lutte contre la pauvreté mettent en place des actions destinées à ce « public ». De décembre 2010 à mai 2011, un groupe de travail interministériel a notamment été mis en place par la DAIC. De même, la CNAV (Caisse nationale d'assurance vieillesse) cible « des publics fragiles », dont les personnes immigrées âgées. Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté pour l'inclusion sociale identifie également les migrants. Enfin, le rapport de la mission parlementaire réaffirme la nécessité de l'accompagnement de cette population.

En parallèle, il semblerait que les entraves et les contrôles administratifs s'intensifient afin d'équilibrer les comptes de l'Etat. Une enquête réalisée par l'Unafo en 2012 faisait état d'une intensification des contrôles ciblés dans les résidences et les foyers de travailleurs migrants. Il s'avère que ces contrôles s'inscrivent dans un contexte national de lutte contre la fraude sociale.

Par conséquent, ces contrôles révèlent que les individus ont touché des indus et ces derniers sont considérés comme des fraudeurs. Or un grand nombre ne connaît pas la variabilité de la condition de résidence en fonction des prestations. Il a fallu attendre 2005 pour définir la



Dijon
29 & 30 novembre 2016

Le logement accompagné, au cœur du développement local

condition de résidence pour l'AAH, 2006 pour le RMI et 2007 pour le Code de la Sécurité sociale. En plus de la DGFIP et de la CARSAT, la CNAM déboute les demandes d'ACS et CMUC, en ne prenant pas en compte la charge de famille de ces personnes, prétextant qu'elles vivent au pays d'origine : ce qui est une interprétation extensive de la loi. L'Unafo a saisi le Défenseur des droits concernant la DGFIP et la CNAM. La réponse n'est pour le moment pas connue.

Le second paradoxe concerne une grille d'analyse culturaliste *versus* universaliste des acteurs institutionnels et associatifs pour expliquer l'accès aux services gérontologiques des immigrés âgés. Ainsi, un tiers des immigrés âgés ignorent l'existence de services, 14 % d'entre eux ont déjà utilisé les services d'une aide-ménagère contre 24 % pour l'ensemble de la population. Un constat : ils ont recours à cette aide en cas d'extrême urgence.

Les raisons de ce constat sont les suivantes :

- la méconnaissance des services à domicile accentuée par une vision universaliste du système de protection sociale
- le cloisonnement des secteurs de l'immigration et de la gérontologie
- la représentation des intervenants médico-sociaux : la mobilisation d'une grille d'analyse culturaliste

Il existe des freins culturels, certes, mais ils doivent être relativisés. Afin d'illustrer son propos, Sylvie EMSELLEM prend l'exemple de la prise en charge adaptée des populations immigrées en maison de retraite.

En conclusion, il est nécessaire de plaider pour « l'accommodement » des pratiques et des actions destinées aux immigrés âgés. La trajectoire migratoire, la situation économique et l'âge doivent être pris en compte. En outre, la circulaire de 2006 sur les résidences sociales atteste la possibilité exclusive pour les immigrés âgés de vivre en résidence sociale de manière stable. S'agissant de l'accès aux droits, des fonctions de tiers doivent accompagner ces individus dans les démarches administratives. Enfin, le rapport de juillet 2013 a réalisé un excellent état des lieux avec 82 propositions, mais qui sont incantatoires et difficiles à mettre en œuvre.

La responsable du service social de l'association Aréli dans le Nord revient sur la notion de non-recours aux droits. Les accueils physiques de la CAF et de la CARSAT n'existent plus. Or la barrière de la langue est importante.

Un gestionnaire de résidences sociales, Aralis, apporte un éclairage sur les immigrés âgés. Il s'avère que ces derniers ont tendance à vouloir faire revenir leurs enfants ou leur épouse en France.

Sylvie EMSELLEM confirme que certains ont recours à des procédures de regroupement familial tardif et se heurtent à la difficulté du logement.

Richard JEANNIN, directeur général d'Aralis, explique qu'Aralis met en place des procédures afin d'opérer la chasse à l'administration française. Il n'est pas certain qu'un paradoxe existe, car la culture administrative correspond à une certaine conception idéologique du rapport aux



Dijon
29 & 30 novembre 2016

Le logement accompagné, au cœur du développement local

étrangers. Il pense, par ailleurs, que l'Unafo peut jouer un rôle de réseau pour agir. Il cite ensuite la vingtième discrimination énoncée sur le site du Défenseur des droits : « *la discrimination à l'égard d'une personne en raison de sa particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique apparente ou connue de son auteur* ». Or l'administration connaît la vulnérabilité des personnes âgées. S'agissant de la publicisation de la population des personnes âgées immigrées, il ne faut pas oublier que la population, de façon générale, vieillit et qu'un travail doit être réalisé, auprès des agences de santé notamment.

Sylvie EMSELLEM explique que, même en rappelant la loi, il est parfois impossible d'obtenir la prestation. L'Unafo a rédigé un recueil comportant des lettres types à destination des intervenants sociaux, afin de réaliser des recours systématiques. Concernant l'intensification, elle perçoit que le seul avantage du rapport de la mission d'information parlementaire est que les contrôles de la condition de résidence ne se sont pas intensifiés.

Régis MERMET, Adoma, fait remarquer que les responsables de résidences et des foyers de travailleurs migrants sont peu cités, alors que ces derniers constituent des médiateurs qui doivent être reconnus. Il considère par ailleurs que la description de la population migrante âgée est réductrice, car cette population est extrêmement diversifiée aujourd'hui.

Sylvie EMSELLEM avait précisé en introduction que son propos concernerait la population émigrée-immigrée originaire du Maghreb. Par ailleurs, il devient difficile pour les travailleurs sociaux de se transformer en juristes.

Marc JEANJEAN fait état de l'accès aux droits d'un point de vue juridique pour l'accès aux droits sociaux. La dimension d'accompagnement est nécessaire. Il conclut que les propos démontrent la complexité des dispositifs pour tous types de population.

Karima DJEBBARA fait remarquer que les résidents sont difficilement mobilisables dans le cadre de recours.

Sylvie EMSELLEM indique que la saisine du Défenseur des droits avait pour but d'obtenir deux avis favorables qui auraient pu faire jurisprudence.

Un intervenant fait état de zones « tendues » et « détendues » en matière de vieillissement des populations maghrébines âgées.

Sylvie EMSELLEM confirme que la politique est différente selon les régions.



16^e RENCONTRES NATIONALES DE L'UNAFO

Parc des Expositions
et Congrès de Dijon
29 & 30 novembre 2016



www.unafo.org

16^e
RENCONTRES
NATIONALES
DE L'UNAFO

Parc des Expositions
et Congrès de Dijon
29 & 30 novembre 2016

www.unafo.org


UNION PROFESSIONNELLE DU LOGEMENT
ACCOMPAGNÉ



Parc des Expositions
et Congrès de **Dijon**
29 & 30 novembre 2016

Décrypter les paradoxes des politiques publiques, des acteurs institutionnels et associatifs concernant l'accès aux droits et aux services des personnes âgées immigrées

Sylvie EMSELLEM : Chargée de missions à l'UNAFO

www.unafo.org





Parc des Expositions
et Congrès de Dijon
29 & 30 novembre 2016

Décrypter les paradoxes des politiques publiques, des acteurs institutionnels et associatifs concernant l'accès aux droits et aux services des personnes âgées immigrées

Premier Paradoxe : des politiques publiques de lutte contre le non recours aux droits / une intensification des entraves et des contrôles administratifs auprès des personnes âgées immigrées

Quels sont les facteurs explicatifs du non-recours aux droits sociaux des personnes âgées immigrées ?

- **La méconnaissance des droits sociaux et des rouages administratifs**
- **Le barrage linguistique**
- **L'accroissement des démarches administratives dématérialisées**
- **Un accès aux droits sociaux « territorialisé » complexe... difficilement compatible avec leur pratique du va-et-vient**



Parc des Expositions
et Congrès de Dijon
29 & 30 novembre 2016

Décrypter les paradoxes des politiques publiques, des acteurs institutionnels et associatifs concernant l'accès aux droits et aux services des personnes âgées immigrées

Premier Paradoxe : des politiques publiques de lutte contre le non recours aux droits / une intensification des entraves et des contrôles administratifs auprès des personnes âgées immigrées

Des politiques publiques qui soutiennent des actions pour favoriser l'accès aux droits des immigrés âgés

- **Un groupe de travail interinstitutionnel piloté par la DAIC**
- **Le plan de préservation de l'autonomie de la CNAV**
- **Le plan pluriannuel de la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013)**
- **Le rapport de la mission parlementaire (2013) / la feuille de route gouvernemental (2014) / rapport sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information (2016)**



Parc des Expositions
et Congrès de Dijon
29 & 30 novembre 2016

Décrypter les paradoxes des politiques publiques, des acteurs institutionnels et associatifs concernant l'accès aux droits et aux services des personnes âgées immigrées

Premier Paradoxe : des politiques publiques de lutte contre le non recours aux droits / une intensification des entraves et des contrôles administratifs auprès des personnes âgées immigrées

Une intensification des entraves et des contrôles administratifs des services de l'Etat auprès des immigrés âgés

- La « célibatatisation » par la DGFIP etc.
- Intensification des contrôles de la condition de résidence par la CAF / CARSAT
- Interprétation extensive de la loi par la CNAM



Parc des Expositions
et Congrès de Dijon
29 & 30 novembre 2016

Décrypter les paradoxes des politiques publiques, des acteurs institutionnels et associatifs concernant l'accès aux droits et aux services des personnes âgées immigrées

Second Paradoxe : une grille d'analyse culturaliste *versus* universaliste des acteurs institutionnels et associatifs pour expliquer l'accès aux services gérontologiques des immigrants âgés

Un tiers des vieux immigrants ignorent l'existence de services pouvant faciliter la vie des personnes âgées. 14 % d'entre eux âgés de 65 ans et plus ont déjà utilisé les services d'une aide-ménagère contre 24 % en population générale isolée du même âge, 8 % des migrants de 65 ans et plus ont déjà utilisé les services de soins à domicile contre 16 % en population générale isolée de même âge » (INSERM)

Au niveau de la capacité à effectuer certaines activités de la vie quotidienne (six activités essentielles mesurées avec l'échelle de Katz : se laver, s'habiller, etc.) : **33 %** des migrants de 65 ans et plus ont besoin d'aide **contre 12 %** en population générale isolée de même âge (source INSERM/ORS, 1994-1998). Au niveau de la capacité à effectuer certaines activités instrumentales de la vie quotidienne (huit activités mesurées avec l'échelle de Lawton : téléphoner, faire les courses...) : **79 % des migrants de 65 ans et plus** ont besoin d'aide **contre 37 %** en population générale isolée de même âge ²¹.



Parc des Expositions
et Congrès de Dijon
29 & 30 novembre 2016

Décrypter les paradoxes des politiques publiques, des acteurs institutionnels et associatifs concernant l'accès aux droits et aux services des personnes âgées immigrées

Second Paradoxe : une grille d'analyse culturaliste *versus* universaliste des acteurs institutionnels et associatifs pour expliquer l'accès aux services gérontologiques des immigrés âgés

Pourquoi accèdent-ils à ces services en dernier recours ?

- La méconnaissance des services à domicile accentué par une vision universaliste du système de protection sociale
- Le cloisonnement des secteurs de l'immigration et de la gérontologie
- La représentation des intervenants médico-sociaux : la mobilisation d'une grille d'analyse culturaliste

Plaider pour « l'accommodement » de pratiques et d'actions destinées aux immigrés âgés