

ECOLE NATIONALE  
D'ADMINISTRATION

Promotion Léonard de Vinci

SEMINAIRES

VOIE D'ADMINISTRATION ECONOMIQUE

IMMIGRATION

Groupe 7 : Les immigrés et la protection sociale

Rapport présenté par :

MM. DUBOSQ Christian  
DUPIN Philippe  
Mme MILOVANOVIC Gillian  
MM. ORY-LAVOLLEE Bruno  
PRACHE Guillaume  
SEKELY Jean-Pierre  
VAN DER WERFF Johan  
de WARENGHIEN de FLORY  
Amaury  
WASTABLE Jean-Claude

Groupe animé par :

M. NGUYEN Christian

Les rapports sont propriété exclusive de l'ENA. Ils ne peuvent en aucun cas être diffusés en dehors des administrations compétentes, utilisés, cités ou publiés, en tout ou partie, sans l'accord écrit de la direction de l'école. Il est par ailleurs rappelé que les idées émises n'engagent que les élèves signataires.

La coordination des travaux des différents groupes a été assurée par Gilles JOHANET

(Juillet 1984)

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE : LA PROTECTION SOCIALE ET LA DYNAMIQUE DES  
FLUX MIGRATOIRES.

Chapitre premier : la protection sociale et les flux de  
main-d'oeuvre.

- I. Le système de protection sociale français s'est  
largement adapté à l'immigration de main-d'oeuvre.
  - I.1. Les règles d'accès aux prestations sociales  
françaises
    - I.1.1. Une égalité de droit presque complète  
des travailleurs français et étrangers
    - I.1.2. La couverture des immigrés n'est cepen-  
dant pas complète
  - I.2. Les conventions internationales assurent en  
partie les adaptations nécessaires
    - I.2.1. Un dispositif varié aux mécanismes  
complexes
    - I.2.2. Des imperfections.
- II. L'effet de la protection sociale sur les flux de  
main-d'oeuvre est probablement positif.
  - II.1. Le poids déterminant de la recherche d'un  
emploi
  - II.2. La place de la protection sociale

Chapitre deuxième : la protection sociale et les nouvelles  
formes de l'immigration.

- I. La nouvelle donne de l'immigration
  - I.1. Les comportements et les données démographiques  
se sont modifiés
  - I.2. L'immigration de main-d'oeuvre n'est plus la  
source principale des flux d'entrée
    - I.2.1. Le poids dominant du regroupement  
familial

I.2.2. L'afflux des demandeurs d'asile

I.2.3. Le maintien de la pression à l'entrée  
de travailleurs permanents

I.3. Le rôle de la situation économique.

II. L'insertion des étrangers en situation régulière

II.1. Des droits presque équivalents

II.2. Des pratiques parfois discriminantes

II.2.1. Un accès aux droits plus difficile

II.2.2. Des contrôles de régularité mal  
maîtrisés

II.2.3. Les immigrés sont aussi des défavorisés  
comme les autres.

III. La maîtrise des flux

III.1. La protection sociale incite assez peu à la  
venue de travailleurs irréguliers

III.1.1. La condition de régularité du séjour  
et l'accès au droit

III.1.2. Un effet variable sur l'immigration  
irrégulière

III.2. La protection sociale incite au regroupement  
familial non maîtrisé

III.3. Le régime favorable des réfugiés politiques  
incite à demander l'asile politique

III.3.1. Le régime attractif des réfugiés  
politiques

III.3.2. Une incitation à demander l'asile  
politique

IV. La neutralité vis-à-vis du retour n'est pas assurée

IV.1. La conservation des droits assurée par les  
conventions est imparfaite

IV.2. La perte de certains autres avantages du  
régime français joue un rôle significatif.

.../...

DEUXIEME PARTIE : L'INFLUENCE DE L'IMMIGRATION SUR LE COÛT DE LA PROTECTION SOCIALE.

Chapitre premier : Une influence aujourd'hui légèrement défavorable.

- I. Pour chaque champ de prestations, le solde ou le coût relatif sont significatifs.
  - I.1. Les méthodes utilisées
  - I.2. La vieillesse et la maladie font apparaître un solde positif des cotisations sur les prestations
    - I.2.1. la vieillesse
    - I.2.2. la maladie
  - I.3. Un coût supérieur à celui des Français pour les prestations familiales, le chômage, les accidents du travail et l'aide sociale
    - I.3.1. les prestations familiales
    - I.3.2. le chômage
    - I.3.3. les accidents du travail
    - I.3.4. l'aide sociale
- II. L'existence d'un coût supérieur pour les immigrés doit être relativisée.
  - II.1. Un faible déficit pour le régime général
  - II.2. L'existence d'un coût supérieur pour la population immigrée dans les autres champs
  - II.3. Des conclusions à relativiser
    - II.3.1. Les incertitudes qui entâchent le bilan
    - II.3.2. La portée limitée du bilan.

Chapitre deuxième : Des facteurs explicatifs connus.

- I. La différence de structure démographique a une incidence prépondérante
  - I.1. Les prestations de vieillesse
  - I.2. Les prestations de santé
  - I.3. Les prestations familiales
  - I.4. L'aide sociale.

II. Les taux d'activité, le niveau des revenus et le taux de chômage expliquent également les différences observées.

- II.1. Le taux d'activité
- II.2. Le niveau des revenus
- II.3. Le chômage.

III. Il convient de prendre en compte les spécificités de comportement.

- III.1. L'exemple de la maladie
- III.2. L'exemple des travailleurs saisonniers agricoles et des vendangeurs étrangers.

Chapitre troisième : Un moindre coût dans le passé, une détérioration possible à l'avenir.

I. L'immigration s'est soldée dans le passé par une contribution financière positive.

- I.1. La conjugaison de facteurs positifs
- I.2. Une incidence financière favorable à la protection sociale
  - I.2.1. Les prestations familiales
  - I.2.2. La vieillesse et la maladie
  - I.2.3. des cotisations proportionnellement plus élevées
- I.3. La nécessité de prendre en compte l'accroissement des montants versés par la France au titre des conventions internationales.

II. Une détérioration des coûts et du bilan financier de la protection sociale des étrangers n'est pas à exclure.

- II.1. L'accentuation probable de tendances démographiques déjà observées
  - II.1.1. La féminisation de la population étrangère
  - II.1.2. un accroissement du nombre de naissances

.../...

- II.1.3. un accroissement du nombre de personnes âgées
- II.1.4. un coût de protection sociale probablement accru.
- II.2. Le bilan futur dépendra également des taux d'activité et de chômage, ainsi que des comportements adaptés par les étrangers
  - II.2.1. le taux d'activité
  - II.2.2. l'évolution de l'indicateur conjoncturel de fécondité
  - II.2.3. un accroissement éventuel du poids du chômage
  - II.2.4. le poids éventuellement croissant des pensions portées au minimum.
- II.3. Le processus d'acquisition de la nationalité française rend extrêmement difficile l'élaboration d'un bilan de la protection sociale des immigrés.

### TROISIEME PARTIE : PROPOSITIONS.

#### Introduction

- I. Faciliter l'insertion des immigrés en levant certaines discriminations
  - A. La protection sociale et l'objectif d'insertion
  - B. Propositions
- II. Mieux connaître et maîtriser le bilan financier
- III. Interdire aux étrangers en situation irrégulière l'accès au système de protection sociale
  - A. Un objectif dont la réalisation se heurte à de nombreux problèmes
    - 1. les fondements
    - 2. les obstacles à la mise en oeuvre
    - 3. le problème du "filet de sécurité"
  - B. Propositions de mise en oeuvre
- IV. Lever certains obstacles à la réinsertion dans le pays d'origine
  - A. Modalités possibles et difficultés
    - 1. les aides au retour
    - 2. le remboursement des cotisations de vieillesse
    - 3. l'exportabilité accrue des droits
  - B. Propositions

ANNEXES

- ANNEXE 1 - Aspects de la réglementation de la protection sociale des immigrés en France.
- ANNEXE 2 - Méthodes et principaux résultats de l'évaluation financière de la protection sociale des immigrés.

- 2.1. Prestations de vieillesse
- 2.2. Prestations de santé
- 2.3. Accidents du travail
- 2.4. Prestations familiales
- 2.5. Indemnisation du chômage
- 2.6. Cotisations sociales
- 2.7. Prestations d'aide sociale légale.

Liste des personnes rencontrées et références bibliographiques.

Liste des personnes rencontrées  
Références bibliographiques.

-----

## I N T R O D U C T I O N

La France est, de longue date, un pays d'immigration. La proportion d'étrangers dans la population résidant en France, estimée à 6,8 % par l'INSEE lors du recensement de 1982, s'élevait à 6,6 % en 1931.

Cette présence d'une population étrangère importante a toujours été, dans l'opinion publique et au sein de la classe politique, source de discussions, parfois violentes, et de controverses. Les rapports des phénomènes migratoires et du système de protection sociale ont, en particulier, été abordés le plus souvent sous un angle passionnel. En 1921, le journal *La Croix* s'indignait : "voilà ce qu'on veut faire de la France : un pays où l'autochtone travaille pour faire une rente aux mendigots étrangers." (1). L'année dernière, le rapport rédigé sous le pseudonyme de "R. BERNOS" protestait, avec une véhémence similaire, contre le poids que représenteraient les immigrés pour le système français de protection sociale.

En effet, si l'existence même d'un système de protection sociale n'est plus aujourd'hui mise en cause, la redistribution de ressources effectuée suscite, nécessairement, des interrogations quant à son bien fondé et des soupçons relatifs aux bénéfices abusifs qu'en retireraient certains. S'agissant de bénéficiaires étrangers, la suspicion est double, puisque la qualité d'étranger peut, à elle seule, être considérée comme critère d'utilisation abusive d'un système de protection sociale qui, par définition, ne s'adresse qu'à une population juridiquement ou géographiquement déterminée.

Ainsi, le débat relatif aux immigrés et à la protection sociale est-il, le plus souvent, axé autour de l'idée d'un bilan financier. Circonscrit de cette façon, il conduit à une alternative peu nuancée : les immigrés représenteraient un fardeau financier, ou bien, main-d'oeuvre déjà "surexploitée" par ailleurs, ils seraient de plus source de profits pour le système de protection sociale.

Une telle simplification repose, en partie, sur une méconnaissance statistique des faits. Les informations quantifiées sur la protection sociale des immigrés sont lacunaires et présentent une fiabilité relative. La variable "étranger" est rarement utilisée dans les statistiques officielles. A fortiori, il est très rarement fait mention de la nationalité dans les différents traitements statistiques.

Le débat relatif à la protection sociale et à l'immigration est d'autant plus complexe que les deux notions peuvent, selon les points de vue, désigner des faits sociaux différents et en perpétuelle évolution.

Mis en place progressivement depuis le début du siècle, le système français de protection sociale connu, à partir de 1945, un développement décisif, avec l'instauration d'un système, se voulant général, d'assurance contre les risques sociaux. Des prestations non contributives existent aussi, au sein même du système de sécurité sociale, ou, à l'extérieur de celui-ci, avec la subsistance sous une forme renouvelée et élargie d'anciennes lois d'assistance.

Enfin, en dehors du champ d'action des pouvoirs publics, des organisations caritatives, des solidarités particulières à certains groupes sociaux peuvent jouer un rôle non négligeable de protection sociale à l'égard de couches marginalisées de la population.

(1) cité par J. ROVAN :

Les immigrés en France (L'Histoire - Juin 1983)



La notion d'immigré est quant à elle ambiguë. Au sens strict, l'immigré est celui qui est venu dans un pays étranger pour s'y établir. Pourtant, sera souvent également considéré comme tel l'enfant né en France de parents étrangers, voire le ressortissant français d'un département d'Outre-Mer venu en métropole. On distingue souvent aussi de l'immigré le demandeur d'asile dont la venue obéit à des motifs différents ou du moins supposés tels. Aux incertitudes de cette notion d'immigré viennent se superposer des difficultés d'appréhension des phénomènes migratoires par les pouvoirs publics, comme les divergences statistiques entre l'INSEE et le Ministère de l'Intérieur sur le nombre d'immigrés en France en témoignent.

Les flux migratoires sont aussi l'objet de perpétuelles transformations. En période de difficultés économiques, la venue d'étrangers en France se ralentit et les incitations au retour se font plus pressantes, comme ce fut le cas après 1931 et comme c'est le cas depuis 1974. Enfin, variables dans leur intensité, les flux migratoires le sont aussi dans leur composition démographique ou par nationalité, tandis que la durée de séjour des immigrants, leur insertion dans la société française ou leur retour dans leur pays d'origine reflètent ces mutations des phénomènes migratoires.

En raison de cette mouvance et de cette complexité, le rapport de l'immigration et de la protection sociale ne se borne pas aux effets de l'immigration sur l'équilibre financier du système de protection sociale. Celui-ci peut aussi exercer une influence sur les flux migratoires. Il peut inciter ou ne pas inciter à immigrer. Il peut dissuader ou ne pas dissuader de retourner dans le pays d'origine. Par exemple, quand en 1946, le gouvernement polonais entreprit de rapatrier ses ressortissants établis en France, il précisa : "les déficients resteront en France où ils bénéficient des lois sociales". (2)

Le système de protection sociale n'est pas neutre non plus quant aux rapports de la population nationale et de la population immigrée. Par les droits accordés et par les modalités pratiques d'exercice de ceux-ci, le système peut favoriser l'insertion des immigrés ou y être un obstacle.

Devant délimiter le champ d'investigation du présent rapport, nous considérerons dans une optique pragmatique, que les immigrés sont les étrangers qui résident en France.

Cette définition exclut les touristes en raison de la brièveté de leur séjour. Si certains touristes ont, en fait, l'intention de s'établir en France dès leur arrivée, il n'existe pas, avant l'expiration de la durée légale du séjour touristique, de critère objectif permettant de déceler une telle intention. Elle ne comprend pas, non plus, les anciens immigrés ayant acquis la nationalité française. La naturalisation abolit toute discrimination juridique. Puisqu'elle entraîne l'appartenance à une nouvelle communauté nationale, elle peut être considérée comme une rupture par rapport à l'ancienne situation d'immigré, même si elle en est aussi l'aboutissement et même si elle ne résout pas tous les problèmes sociaux que peut poser l'insertion de personnes d'origine étrangère.

(2) rapporté par G. MAUCO : Les étrangers en France et le problème du racisme.

A l'inverse, cette définition ne distingue pas les réfugiés et demandeurs d'asile des autres immigrés. Ceux-ci constituent actuellement une part importante des flux migratoires et ne se différencient que par les motifs qui les ont amenés à quitter leur pays. Elle prend aussi en compte les enfants nés en France de parents étrangers qui deviendront éventuellement français à leur majorité.

En ce qui concerne le système de protection sociale, le groupe a entendu celle-ci au sens strict, c'est-à-dire celle qui est dispensée par les organismes de sécurité sociale et l'aide sociale légale. Cette définition exclut toute prestation pouvant être assimilée à de la protection sociale comme les bourses pédagogiques ou le 0,1 % logement. Elle ne comprend pas non plus les aides privées, qui sont aléatoires, les aides sociales facultatives, disparates géographiquement, et les régimes mutualistes qui se caractérisent par leur forte diversité et une adhésion facultative.

Au sein du champ retenu, les régimes spéciaux, les régimes autonomes des professions indépendantes non agricoles et le régime agricole ne sont pas non plus pris en compte. En effet, à l'exception de certains cas particuliers, tels le régime des mines ou celui des salariés agricoles, ces régimes ne concernent que de façon marginale la population immigrée. De plus, le régime général exerce une double prééminence sur les autres régimes, par le nombre de ses adhérents et par la référence qu'il représente pour ceux-ci. Toutefois, lorsque le groupe a pu mettre en évidence des éléments intéressants concernant les autres régimes, il en a été fait mention dans le présent rapport.

Par ailleurs, l'immigration dans les DOM-TOM posant des problèmes spécifiques et la réglementation sociale y étant particulière, les problèmes abordés ne le seront que dans le cadre de la France métropolitaine.

Le présent rapport examinera, en premier lieu, la réglementation en vigueur ainsi que son influence sur les flux migratoires. Puis il essaiera d'apprécier l'incidence de la présence des immigrés sur l'équilibre financier du système de protection sociale. Enfin, il tentera de proposer les modifications de la réglementation sociale qui lui paraîtront conformes aux objectifs du Gouvernement dans le domaine de l'immigration.

-----