

DEUXIEME CHAPITRE :

LA PROTECTION SOCIALE ET
LES NOUVELLES FORMES DE L' IMMIGRATION

Depuis 1974 une nouvelle donne de l'immigration et de la situation économique et sociale a suscité des évolutions de la politique de l'immigration des pouvoirs publics. Mais les règles de l'accès des étrangers à la protection sociale française n'ont guère varié. De ce fait, il est légitime de se demander si elles sont toujours cohérentes avec les objectifs de la politique du gouvernement : permettre aux immigrés régulièrement installés de s'insérer dans la société française, contrôler plus efficacement les flux d'immigration et faciliter la réinsertion dans leur pays des étrangers qui souhaitent y repartir.

I - La nouvelle donne de l'immigration.

I.1. Les comportements et les données démographiques se sont modifiés.

La première évolution est la sédentarisation des travailleurs immigrés. A la rotation rapide de travailleurs jeunes, célibataires, de sexe masculin, se sont ajoutés, dès la fin des années soixante, des regroupements familiaux traduisant une aspiration à une présence plus durable sur le territoire français. La suspension de l'immigration en 1974, qui supprimait la possibilité de s'installer de nouveau en France après un retour momentané au pays, et la crise économique, qui a ralenti la rotation des effectifs de main-d'oeuvre étrangère, ont aussi contribué à cette sédentarisation de la population étrangère en France.

Pour ces raisons, et contrairement au passé, l'excédent démographique naturel joue désormais un rôle important dans l'évolution de la population étrangère qui, du fait de la fécondité supérieure à la moyenne des femmes étrangères, se rajeunit rapidement. Ce phénomène explique, avec le regroupement familial, le rééquilibrage de la structure par sexe. Simultanément, la sédentarisation amène un vieillissement, avec un poids accru des classes de 45 à 65 ans.

La structure par nationalité connaît également une évolution très différenciée : réduction notable des nationalités européennes, Italiens et Espagnols surtout, du fait notamment des naturalisations, et forte progression des nationalités d'Afrique, en particulier les Marocains et les Africains noirs, mais aussi les nationalités d'Asie : Turcs et habitants du Sud-Est asiatique.

Du fait de ces transformations, la population étrangère résidente a cessé d'être une population de travailleurs masculins jeunes. Elle comprend désormais surtout des familles entières durablement installées en France avec des enfants nombreux et jeunes, venant de pays d'immigration non traditionnels pour la France. Ces modifications posent en de nouveaux termes la question de l'insertion des immigrés dans la société française.

I.2. L'immigration de main-d'oeuvre n'est plus la source principale des flux d'entrées.

I.2.1. Le poids dominant du regroupement familial

Les entrées au titre du regroupement familial représentent une part largement majoritaire des entrées d'étrangers hors CEE en France : 75 % environ.

Après la période restrictive de juillet 1974 au début de 1976, le décret du 29 avril 1975 a fixé les critères de ressources et de logement permettant aux immigrés d'exercer leur droit au regroupement familial, confirmé par l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 décembre 1978 reconnaissant aux étrangers "un droit à mener une vie familiale normale". La circulaire du 10 juillet 1979, rappelant le droit commun et la nécessité que les refus soient justifiés, a également mis fin à l'interdiction d'instruire les dossiers de regroupement après l'entrée de la famille.

Malgré la volonté de l'administration de les limiter, les regroupements par le "fait accompli" avec régularisation ultérieure, procédure dite d'admission, représentent une part équivalente aux introductions : 9250 contre 9234 en 1982, et 62300 contre 75700 sur la période 1976-1982, en ne comptant pas les familles algériennes introduites par une procédure spéciale. Le décret de juillet 1981 a favorisé en fait la procédure de l'admission et les flux de regroupement sont donc mal contrôlés ; de plus, le sort des 16 % de familles dont la demande de régularisation se heurte à un refus reste peu clair.

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

Il y a 145000 réfugiés en France. De 4350 en 1975, les attributions de cartes de réfugiés sont passées à 15614 en 1982 (pour 22470 demandes).

Les réfugiés du Sud-Est asiatique représentent les deux-tiers de ceux vivant en France et ils y sont entrés dans le cadre de quotas fixés par le gouvernement. Ceci traduit une certaine maîtrise des flux, mais ne doit pas cacher le fait que les demandes d'asile sont aussi devenues, depuis l'arrêt de l'immigration, un moyen d'entrer ou de demeurer en France après que la demande de la carte de séjour ou de travail ait été refusée. De plus, il devient difficile de discerner les vrais demandeurs d'asile politique des demandeurs d'asile pour motif économique.

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

De 1974 à 1981, les premières mesures de suspension de l'immigration (annulées en 1978 par le Conseil d'Etat), le projet de "loi Stoléru" et la "loi du 10 Janvier 1980" ont traduit la volonté des pouvoirs publics de lutter contre l'immigration clandestine.

L'arrivée d'une nouvelle majorité au pouvoir a d'abord donné lieu à une opération de régularisation massive (d'autres, moins spectaculaires, avaient eu lieu en 1978 et 1980-81). Simultanément étaient votées deux lois, sur la lutte contre le travail clandestin, et sur l'entrée et le séjour des étrangers. Celle-ci retira à l'administration le pouvoir de décider seule l'expulsion. Le gouvernement a ensuite peu à peu renforcé son dispositif de lutte contre l'immigration clandestine : loi du 10 Juin 1983, permettant des reconduites à la frontière plus rapides, "dyptique" pour les visiteurs originaires du Maghreb...

Si le gouvernement a pu considérablement diminuer les entrées de travailleurs permanents hors CEE (10200 de 75 à 82 contre 300.000 de 68 à 74), l'opération de régularisation a montré l'ampleur persistante des entrées illégales : 150.000 demandes, dont 130.000 satisfaites. Malgré tous les systèmes de contrôle, les frontières demeurent poreuses. La dégradation des conditions de vie dans certaines régions du monde, en particulier en Afrique Noire, et, peut-être, l'appel créé par la régularisation d'une partie de la force de travail clandestine étrangère désormais réintégrée dans le droit, contribuent à expliquer la persistance des entrées clandestines.

I.3. Le rôle de la situation économique

La crise économique, notamment le ralentissement de la croissance et la montée du chômage a, dans un premier temps, fondé les mesures d'arrêt de l'immigration. La situation de l'emploi a justifié les tentatives de mesures strictes (possibilité prévue par le projet de loi Stoléru de ne pas renouveler les titres des chômeurs étrangers) et reste la cause principale de refus des cartes de travail.

A partir de 1977, elle a, de surcroît, conduit à installer un dispositif d'aide au retour, sous la forme d'une prime de 10.000 F.

Le décret du 27 avril 1984 a, d'autre part, créé une aide publique à la réinsertion en faveur de certains étrangers licenciés économiques, à laquelle s'ajoute le versement anticipé d'une partie des indemnités de chômage et les indemnités conventionnelles.

Face à ces transformations rapides et profondes qui ont, en quelques années, affecté l'immigration en France, il est permis de se demander si le système de protection sociale, tel qu'il s'applique aux étrangers, reste cohérent avec les objectifs du gouvernement.

II - L'insertion des étrangers en situation régulière

L'insertion des étrangers en situation régulière est le premier objectif du gouvernement. En matière de protection sociale, il implique notamment l'égalité des droits des étrangers et des Français. Si, à certaines exceptions près, les immigrés ont les mêmes droits que les nationaux, la pratique laisse apparaître certaines discriminations.

II.1. Des droits presque équivalents

Il a été montré plus haut comment la combinaison des règles d'accès au système de protection sociale et des conventions internationales de sécurité sociale et d'assistance résolvaient globalement les problèmes de couverture sociale des étrangers.

Sauf absence ou insuffisance de la convention, il n'existe que deux exceptions à cette égalité de droit, exceptions qui d'ailleurs ne s'appliquent pas, en droit, aux ressortissants de la CEE : l'allocation aux adultes handicapés et l'allocation supplémentaire du F.N.S. sont toutes deux réservées aux Français. Ceci s'explique par leur caractère non contributif, et aussi souvent, par l'impossibilité de réciprocité, en l'absence de prestations équivalentes à l'étranger. Il est cependant surprenant de constater que sont ainsi exclues deux populations mal insérées : les personnes âgées à faibles ressources et les handicapés adultes étrangers alors que ces derniers ont accès, avant 18 ans, à l'Allocation d'Éducation Spéciale.

Certaines spécificités des étrangers posent également problème à l'égard de la protection sociale. Tel est par exemple le cas de la polygamie : en matière d'assurance-maladie, une seule épouse est admise comme ayant droit, les autres doivent contracter l'assurance personnelle. En matière de vieillesse, l'attribution des pensions de réversion donne lieu à des règles très compliquées. En matière de prestations familiales, la cohabitation exclut la délivrance de l'allocation de parent isolé.

Les séjours temporaires des immigrants et de leurs familles au pays d'origine soulèvent parfois également des difficultés. Si les conventions avec les principaux pays d'origine prévoient désormais les modalités du maintien de la couverture en cas de "transfert de résidence", c'est sous des conditions de délais et de procédures relativement contraignantes.

Malgré toutes ces imperfections, l'insertion des étrangers dans le système de protection sociale français est, lorsqu'il existe une convention, correctement assurée en droit. Toutefois, il convient de noter que les deux exceptions, qui étaient de faible portée à l'époque de l'immigration de main-d'oeuvre, ont un impact plus significatif dans le nouveau contexte : d'une part, le vieillissement accroît et accroîtra toujours plus les bénéficiaires potentiels du F.N.S, d'autre part, la proportion d'handicapés est à l'évidence plus élevée dans une population qui s'est constituée par regroupement familial et excédent naturel que dans une population d'hommes jeunes, actifs, ayant été soumis au contrôle médical. Dans le même ordre d'idées, le problème de la polygamie prend de l'ampleur du fait du regroupement familial.

adultes,

II.2. Des pratiques parfois discriminantes

II.2.1. Un accès aux droits plus difficile

Toutes choses égales par ailleurs, un immigré doit, pour jouir de ses droits, surmonter plus d'obstacles qu'un Français.

Tout d'abord, trois obstacles jouent un rôle bien moindre que celui qu'on pourrait supposer a priori : la langue, l'analphabétisme et la méconnaissance des droits. Ils semblent assez bien surmontés : d'une part grâce à la présence parfois d'interprètes ou d'agents bilingues aux guichets de certaines caisses, d'autre part, et surtout, grâce à l'assistance de compatriotes présents en France depuis longtemps, qui accompagnent l'immigré dans ses démarches, quelquefois d'une façon non désintéressée.

En ce qui concerne la connaissance des droits, elle n'est, de l'avis général, pas plus mauvaise pour les étrangers que pour les Français, même si parfois l'imprécision de cette connaissance est assez grande. Ceci résulte, là encore, du contact avec les compatriotes installés de plus longue date, et de l'effort d'information mené par les associations d'immigrés, ainsi que par les sections syndicales des entreprises à forts effectifs étrangers, qui éditent fréquemment tracts et affiches sur ce sujet.

En réalité, les principaux obstacles sont d'ordre administratif. La condition d'étranger accroît le nombre de documents et contrôles nécessaires pour accéder aux droits. Ainsi, il faut, pour toucher les allocations chômage ou les prestations familiales, produire un titre de séjour ; comme pour les Français, l'ouverture des droits à l'assurance-maladie dépend de l'attestation d'activité salariée, mais une telle attestation doit en outre être produite trimestriellement pour que le versement d'I.C.F. à l'étranger ne soit pas interrompu.

Or, il est plus long et difficile à l'immigré qu'au Français de rassembler ces documents : d'une part, ils doivent souvent être demandés au pays d'origine, ce qui est source importante d'aléas, d'autre part la mobilité géographique et professionnelle supérieure des immigrés en complique la recherche.

Certaines nationalités, en particulier les Portugais, peuvent aussi rencontrer des difficultés en raison de la complexité de leur nom de famille, qui n'est pas adapté aux formats et traitements informatiques existant dans les caisses.

Mais les plus grands problèmes en la matière découlent des conditions d'attribution et de renouvellement des titres de séjour et de travail. Le versement de certaines prestations est en effet interrompu dès que ces derniers expirent, et pendant les périodes où les demandes sont instruites. Or, les délais d'instruction des demandes sont parfois très longs. D'autre part, la proportion élevée des cartes de résident ordinaire (plus de la moitié, mais jusqu'à 75 % dans certains départements) rend les renouvellements très fréquents.

L'interruption des prestations causée par l'absence d'un document justificatif ou par des difficultés de titre de séjour est source de difficultés matérielles d'autant plus néfastes que les immigrés ont en général des ressources inférieures à la moyenne, et que les deux catégories de prestations soumises à condition de régularité - les prestations familiales et les allocations chômage - sont précisément celles qui apportent un revenu complémentaire (ou de remplacement) dont la part dans le revenu total est loin d'être négligeable.

Là encore, le développement du regroupement familial est un facteur d'aggravation : la part des revenus de transfert dans le budget des ménages s'accroît en effet avec leur taille, puisqu'un travailleur seul n'a pas droit aux prestations familiales. Plus cette part est élevée, plus l'effet des interruptions de versements liées à des problèmes administratifs est intense. Ceci joue d'autant plus que des travailleurs seuls, qui dépensent une faible part de leur revenu afin de transférer au pays d'origine l'autre partie, peuvent beaucoup mieux absorber les fluctuations de celui-ci qu'une famille vivant en milieu urbain et épargnant très peu.

Pour toutes ces raisons, le titre unique de séjour et de travail valable 10 ans représentera un progrès indéniable dans les conditions pratiques d'accès à leurs droits des étrangers, à condition que les réorganisations qui accompagneront la réforme permettent des délais et une simplification effective des procédures.

II.2.2. Des contrôles de régularité mal maîtrisés

La difficulté de concilier, sur le terrain, les deux objectifs simultanés de la politique gouvernementale : insérer les réguliers et lutter contre l'immigration clandestine, la suspicion créée par des cas de fraudes individuelles (fraude à l'état civil) ou collectives (fraudes aux ASSEDIC, X faux demandeurs d'asile en nombre croissant...), et peut-être aussi l'état de l'opinion publique contribuent à expliquer le développement "sauvage" sur le terrain de contrôles visant à identifier les étrangers en situation irrégulière.

Il est, certes, conforme à la politique du gouvernement de lutter contre l'immigration illégale, mais ces pratiques ont le double défaut d'être illégales et d'entretenir une suspicion généralisée à l'égard des étrangers.

Ainsi, le B.A.S. de Paris refuse-t-il d'examiner les demandes d'aide sociale d'étrangers en situation irrégulière, voire en cours de renouvellement de titres, en dépit des dispositions de l'article L 124 du code de la famille et de l'aide sociale. Certaines caisses d'assurance-maladie exigent le titre de séjour de l'assuré et de ses ayants droit, et certaines caisses d'allocations familiales celui des deux parents, alors qu'un seul est requis normalement.

A l'évidence, ces comportements ne font qu'aggraver les difficultés que cause aux immigrés la précarité plus grande de leurs droits.

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

Toute la population immigrée n'est pas pauvre, mais plus que toute autre, elle est à même de grossir les rangs des ménages en situation précaire, en raison de ses ressources relativement modestes, de sa plus grande soumission aux aléas de la conjoncture économique et de ses handicaps sociaux.

Les analyses contenues dans le rapport OHEIX sur la pauvreté-précarité s'appliquent à cet égard aux immigrés les plus démunis. Outre la faiblesse des revenus, ce rapport montre les effets très néfastes de l'incertitude des ressources et de l'irrégularité de leur montant. Or cette incertitude et cette irrégularité ne caractérisent pas seulement les revenus primaires, affectés pour les immigrés plus que les autres par la crise économique et le chômage, mais aussi les revenus secondaires, qui constituent une part importante des revenus totaux. Les obstacles à l'accès des immigrés à leurs droits sociaux, mentionnés plus haut, constituent en effet autant de causes d'interruption des prestations.

Le système de protection sociale apparaît donc moins adapté qu'il n'y semble au premier abord à l'objectif d'insertion des immigrés, même si l'accès à la protection sociale n'est pas le seul facteur d'insertion dans la société française. Les difficultés mentionnées ci-dessus s'ajoutent à celles que les immigrés rencontrent pour accéder à un logement ou, par exemple, trouver un emploi.

III - La maîtrise des flux

L'évolution des caractéristiques de l'immigration, ainsi que celle des politiques gouvernementales, justifient que l'on s'interroge sur la conformité de notre système de protection sociale au deuxième objectif du gouvernement : 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 aux droits

Comme cela a été mentionné plus haut, la régularité du séjour conditionne parfois, mais pas toujours, l'accès à la protection sociale.

En matière de prestations familiales, le titre d'un des deux parents suffit, sauf pour les allocations postnatales, où les deux sont exigés.

En matière de chômage, il est nécessaire d'être inscrit à l'ANPE pour toucher des indemnités, et cette inscription est elle-même soumise à condition de régularité.

A l'inverse, il n'y a pas de condition de régularité pour être immatriculé et affilié aux assurances sociales : vieillesse, maladie, invalidité, décès, veuvage. La connaissance que le groupe a eue des circuits administratifs d'immatriculation l'a mené à la conclusion qu'il était possible à un travailleur en situation irrégulière de se faire assurer. Toutefois, le contrôle lors de l'immatriculation, en application de l'article L 161 du code de la sécurité sociale, du respect de l'obligation de visite médicale préalablement à l'entrée en France, conduit à ce que les assurés (mais non leurs ayants droit) en situation irrégulière soient très peu nombreux : seuls 4 % des régularisés de 1981 étaient immatriculés.

En revanche, en matière d'aide sociale, la seule condition est une condition de résidence en France, qui, selon l'avis du Conseil d'Etat du 8 Janvier 1982, est appréciée en fonction de la durée passée ou prévue de la présence en France, des liens de l'individu avec la France, indépendamment de toute régularité du séjour.

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

Le travailleur étranger en situation irrégulière n'a donc droit immédiatement qu'aux prestations maladie et à l'aide sociale. En ce qui concerne l'assurance-maladie, l'affiliation sera très rare, car, outre l'obstacle de l'article L 161, il est de l'intérêt commun de l'employeur (pour éviter les charges) et du travailleur (pour éviter les contrôles) clandestins de ne pas demander l'immatriculation.

Pour l'aide sociale, son attribution est en principe soumise à des conditions de dénuement qui sont précisément celles auxquelles l'immigration vise à échapper. D'autre part, en l'absence de convention d'assistance, l'arrivant irrégulier ne pourra, compte tenu des conditions de durée de résidence fixées par l'article L 186 du code de la sécurité sociale, bénéficier que de l'admission en établissement et de l'aide médicale hospitalière.

En fait, les conditions d'accès aux droits ne semblent réellement inciter à l'immigration clandestine que dans deux cas. Le premier est celui où la perspective de régularisation est proche et probable : c'était le cas de 1948 à 1982 : pour 2,35 millions de primo-immigrants actifs, il y a eu 1,4 millions de régularisés. L'autre cas est celui de la recherche de soins hospitaliers : il est possible à un étranger en situation irrégulière de recevoir des soins, éventuellement très coûteux, puis, étant insolvable, d'être admis à l'aide sociale hospitalière. La difficulté d'interprétation de la condition de résidence fixée à l'article L 124 du code de la famille et de l'aide sociale, ainsi que la pratique des hôpitaux et des commissions d'admission conduisent à ce que ce mécanisme s'applique aussi parfois à des étrangers non résidents, faisant ainsi supporter une charge indue à la collectivité française.

L'ensemble de ces remarques s'appliquent essentiellement au cas d'un adulte en âge de travailler venant seul en France. Il convient aussi d'examiner l'incitation de notre système de protection sociale à l'égard de la venue des familles.

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

Un immigré originaire d'un pays sans convention avec la France reçoit, s'il fait venir sa famille en France, les prestations familiales, alors que celle-ci ne reçoit rien (sauf si le système local est non contributif) en restant au pays. S'il y a une convention, la différence de montant, entre ce qui était versé au pays d'origine et ce qui est versé en France, même tempérée par les écarts de coût de la vie, peut constituer aussi un facteur incitatif. C'est le cas en particulier pour les familles nombreuses, puisque les ICF ne sont versées que pour les enfants de rang inférieur ou égal à quatre, ce qui n'est pas le cas des prestations en France.

En toute hypothèse, le regroupement permettra à la famille de bénéficier des autres prestations familiales (complément familial, allocations natales, A.P.L, etc.) qui ne sont pas exportables même s'il y a convention, et dont les montants sont parfois élevés.

Il faut noter l'absence de condition de régularité du séjour des enfants pour le versement des prestations familiales. Le contrôle est d'ailleurs impossible actuellement, puisqu'il n'existe pas de titre de séjour pour les enfants de moins de 16 ans. Le contrôle de l'obligation scolaire par les C.A.F. au moyen des certificats de scolarité, qui pourrait dissuader certaines familles en situation irrégulière, est très mal réalisé en pratique.

En matière d'assurance-maladie, l'inscription des membres de la famille comme ayants droit en France ne donne théoriquement lieu à aucun contrôle de régularité bien que, en pratique, certaines caisses y procèdent. Hormis ce cas, l'inscription est donc possible pour les ayants droit de tout travailleur immatriculé, qu'il soit lui-même en situation régulière ou non.

N'étant subordonnée qu'à une condition de résidence, l'aide sociale sera aussi ouverte à la famille rejoignant un travailleur étranger, que le regroupement soit régulier ou non. En particulier, les enfants pourront bénéficier, sans condition de durée de résidence, des prestations de l'aide sociale. Or, parmi elles, les allocations mensuelles sont susceptibles de constituer, pour le ménage étranger, un revenu complémentaire.

Au total, les règles d'accès aux droits sont nettement incitatrices au regroupement familial. Ceci vaut un peu pour les familles des travailleurs clandestins, qui peuvent espérer bénéficier de l'aide sociale, et éventuellement, si celui-ci est immatriculé, des prestations-maladie, et beaucoup plus pour celles des travailleurs réguliers, qui peuvent espérer accéder, sauf pratique contraire des caisses et des B.A.S., à toutes les prestations.

Mais surtout, le système existant incite au regroupement de fait. La procédure d'introduction est parfois plus lente que la procédure d'admission, et la protection sociale accentue encore les effets néfastes de cette situation.

Plutôt que de solliciter l'introduction, le travailleur a intérêt à faire entrer sa famille puis à régulariser cet état de fait. Le gain égale le montant des prestations françaises qui n'auraient pas été perçues pendant l'attente de la décision relative à l'introduction, diminué il est vrai des prestations que touchait la famille au pays, mais qui sont nettement plus faibles.

De plus, bien qu'il semble qu'en la matière la pratique varie selon les départements, les prestations familiales que peut toucher la famille dès son arrivée en France sont prises en compte, lors de l'instruction du dossier de regroupement familial, pour apprécier le respect des conditions de ressources fixées par le décret du 29 avril 1976.

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

III.3.1. Le régime attractif des réfugiés politiques

L'article 24 de la Convention de Genève du 28 Juillet 1951, que la France, terre d'asile par tradition, a signée et ratifiée, prévoit l'égalité de traitement des réfugiés et des nationaux en matière d'assistance et de secours publics, de droit du travail et de sécurité sociale. Le même article prévoit toutefois la possibilité d'exclure certaines prestations non contributives.

Les réfugiés en France ont donc le droit de s'affilier aux assurances sociales et de percevoir les allocations familiales. Ils peuvent également accéder aux prestations non contributives de vieillesse (AVTS, AVNS, FNS) et à l'AAH.

Le traitement des réfugiés politiques est donc plus favorable que le droit commun des étrangers.

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

La situation des demandeurs d'asile est moins attractive : ces derniers n'ont droit qu'à l'allocation d'insertion d'ASSEDIC, à l'aide sociale et, s'ils travaillent, à l'assurance maladie. Cependant, l'ensemble de ces droits ne suffit pas, en général, à satisfaire les besoins de la vie courante.

La multiplication des demandes d'asile tient, en fait, surtout à l'effet conjugué de l'autorisation de travailler qu'ont les demandeurs d'asile et de la lenteur de la procédure de délivrance de la carte de réfugié par l'OFPRA, qui, si toutes les possibilités de recours sont utilisées, s'étend sur environ deux années. Ces deux éléments permettent souvent au demandeur d'asile d'être suffisamment inséré pour que l'administration ne puisse plus prendre aisément des mesures autoritaires.

Il reste que la protection sociale plus favorable des réfugiés peut constituer un des facteurs expliquant l'afflux des demandes de ce statut, et que le sort réservé aux demandeurs d'asile par le système de protection sociale ne joue certainement pas un rôle dissuasif.

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

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

Dès les années vingt, la conservation des droits a été un objectif des conventions internationales de sécurité sociale. Elle permet que le retour au pays d'origine ne s'accompagne pas d'une perte de droits à couverture sociale, et contribue ainsi à la neutralité du système de protection sociale vis-à-vis de la réinsertion dans le pays d'origine.

Les conventions présentent toutefois quelques lacunes dans ce domaine. La première est que les travailleurs de certains pays ne sont pas couverts par une convention, ou sont couverts par des conventions ne couvrant pas tous les champs, et perdent donc en cas de retour tout ou partie de leurs droits. D'autre part, ces conventions prennent mal en compte les ayants-droits de pensionnés ou retraités : si la majorité des conventions prévoient le maintien de leur assurance-maladie, ils perdent en revanche les droits aux allocations familiales. Enfin, la quasi-totalité des conventions ne prévoient pas le cas des pré-retraités. Certes, les pré-retraités sont exportables comme les retraites. Cependant, contrairement aux retraités, les pré-retraités et leurs ayants droit perdent leur couverture maladie en cas de retour.

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

Le retour se traduit souvent par la perte du bénéfice de la protection sociale d'un pays développé.

L'immigré perd ainsi le bénéfice d'un certain nombre de prestations qui, faute d'équivalent dans les pays d'émigration, ne sont pas incluses dans les conventions. C'est le cas des prestations de chômage, des prestations familiales autres que les allocations familiales, des prestations pour enfants handicapés, de l'aide personnalisée au logement, ainsi que, bien souvent, de l'aide sociale, notamment l'aide sociale à l'enfance (allocations mensuelles).

A ces pertes s'ajoutent, pour les prestations dont l'immigré conserve le bénéfice, de fortes différences de taux et de qualité. Par exemple, les différences de taux des allocations familiales. Les écarts présentés en première partie valent non seulement en valeur absolue mais aussi en valeur relative : les allocations familiales pour quatre enfants représentent 58 % du SMIC français pour un résident Français et 23 % du SMIG tunisien pour un Tunisien. En matière de santé, la différence de qualité entre le système de soins français et celui des pays d'origine joue certainement un rôle important. La certitude de pouvoir accéder facilement à des soins de qualité a d'ailleurs pour les candidats au retour d'autant plus d'influence qu'il s'agira le plus souvent des travailleurs les plus âgés.

Le frein au retour que représentent les pertes de prestations mentionnées ci-dessus est d'autant plus puissant que leurs montants sont loin d'être négligeables en valeur absolue et plus encore par rapport au revenu des ménages immigrés dont les salaires sont inférieurs à la moyenne. Un calcul approximatif nous a conduit à estimer à 41 % la part des prestations sociales en espèces dans leurs revenus contre 34,6 % pour les Français en 1982. A l'évidence, les revenus de transfert, parmi lesquels les prestations familiales jouent un rôle déterminant, sont donc un obstacle majeur à la réinsertion dans le pays d'origine.

Cet obstacle est d'autant plus significatif que le développement de l'immigration familiale et les caractéristiques démographiques des immigrés occasionnent un accroissement de la part relative des revenus de transfert : un travailleur seul ne touche pas les allocations familiales.

La relative inefficacité des systèmes d'aide au retour institués depuis 1977 en France pourrait s'expliquer notamment par leur montant en réalité modeste au regard des prestations sociales. Celle créée par le décret du 18 avril 1984, à laquelle s'ajoutent le remboursement d'une partie des allocations chômage qui auraient été perçues et des indemnités de licenciement, représente un montant de l'ordre de 70 à 100.000 F. Cette somme est à comparer aux 63.000 F annuels, allocations logement comprises, auxquels les immigrés de Talbot évaluaient les seules prestations familiales qu'ils touchent en France. Nos calculs, effectués pour l'ensemble de la population étrangère hors CEE (famille de six personnes) nous conduisent à estimer cette même somme à 38.000 F par an.

Le système français de protection sociale constitue donc un obstacle indéniable à la réinsertion des immigrés dans leur pays d'origine.

*

*

*

Il apparaît que les conséquences de l'insertion des immigrés dans le système français de prestations sociales en termes de conditions d'accès aux droits, d'incidence sur les flux et de conformité aux objectifs des pouvoirs publics sont extrêmement contrastées selon les périodes de l'histoire de l'immigration française auxquelles on se réfère.

Face à l'immigration de main-d'oeuvre, la protection sociale assure aux étrangers une couverture correcte de leurs risques sociaux, et exerce un effet positif mais modéré sur les flux.

Au contraire, son application à l'immigration familiale provoque ce qu'on pourrait appeler des effets pervers non négligeables. A maints égards, les objectifs des pouvoirs publics en matière d'immigration se trouvent contredits.

Le cas des prestations familiales illustre fort bien cette idée : elles ne concernent guère l'immigration de main-d'oeuvre, sous réserve de l'adaptation que réalisent les conventions. En revanche, appliquées aux populations étrangères issues du regroupement familial, plus jeunes et aux revenus plus faibles que le reste des Français, elles deviennent une incitation aux regroupements par le fait accompli et un obstacle à la réinsertion.

On peut à ce propos se demander si un système de prestations familiales conçu à l'origine pour pallier la faible natalité française est bien adapté lorsqu'il est appliqué, tel quel, à des populations immigrées venant de pays où l'objectif des pouvoirs publics en la matière est fort différent. Ceci pose la question de la pertinence du nombre d'enfants comme critère de la redistribution des revenus en faveur des immigrés.

Mais l'étude des interactions entre la protection sociale et l'immigration doit aussi être étendue aux incidences financières de cette dernière.

*

*

*