

3. Le problème du "filet de sécurité"

Une fois surmontées les difficultés pratiques qui viennent d'être mentionnées se pose la question de l'avenir de tous les immigrés en situation irrégulière à qui auront été supprimées toutes les prestations sociales : ces dernières constituent en effet une part importante, ou en cas de chômage la quasi-totalité, de leurs ressources. Des situations de misère risquent d'apparaître, avec toutes leurs conséquences : cas individuels dramatiques, troubles sociaux ou insécurité, détérioration de l'image de la France à l'extérieur.

Il importe donc d'assortir le contrôle de la régularité de "filets de sécurité" remédiant à cette difficulté, sachant par ailleurs que les solidarités au sein des différentes communautés étrangères y contribueront aussi.

Les solutions peuvent être :

- la reconduite à la frontière, mais elle est impossible pour les enfants, en l'état actuel de la législation, à la différence des autres pays.

- une aide au rapatriement volontaire.

- la prise en charge des cas difficiles par les organisations privées charitables (Armée du Salut, Secours Catholique, A.T.D.).

- la prise en charge par l'aide sociale. La brèche ainsi ouverte dans le dispositif devrait toutefois se limiter à un seul type d'assistance, par exemple l'aide sociale à l'enfance.

B. Propositions de mise en oeuvre

On trouvera ci-dessous les grandes lignes des mesures qui pourraient être prises afin d'interdire aux étrangers en situation irrégulière l'accès à la protection sociale française. Ent tout état de cause ne seraient concernés, tout au moins pour l'assurance-maladie et vieillesse, que les affiliations nouvelles. On peut cependant penser que, à la suite des opérations de régularisation de 81-82, le nombre de salariés assurés en situation irrégulière est peu important.

Malgré cette limite, malgré toutes les difficultés de mise en oeuvre qui viennent d'être évoquées, le "verrouillage" du système de protection sociale est susceptible d'exercer un fort effet dissuasif sur les flux irréguliers, tant par l'effet d'annonce qu'il provoquera que par son influence concrète sur la situation des intéressés.

Il mettra fin, d'autre part, aux pratiques arbitraires de contrôle de la régularité du séjour par des caisses de sécurité sociale et des bureaux d'aide sociale.

PROPOSITION 9 : Instituer une attestation de régularité de séjour des enfants étrangers

Contenu : Dans le cadre de la procédure de regroupement familial les préfetures connaissent, et gardent dans leurs fichiers, les noms des enfants admis à séjourner en France. L'attestation, qui serait remise aux chefs de familles étrangères en France, prouverait la régularité de la présence des enfants vis-à-vis de la législation du regroupement familial.

du fait de la brièveté de la carrière de l'intéressé, la pension n'est pas versée chaque trimestre, mais l'assuré reçoit forfaitairement une somme égale à 15 fois son montant annuel. Le seuil serait relevé à 2500 F par an pour les non résidents (ce qui, pour un salaire annuel moyen de base de 48 000 F et une pension liquidée au taux de 50 % correspond à une carrière de 12,5 trimestres).

. Motifs : Cette mesure allège la gestion des paiements de pensions à l'étranger dont le nombre croît rapidement, et élimine le problème du contrôle de l'existence des titulaires de petites pensions résidant à l'étranger.

Il n'est pas question de remettre en cause les droits contributifs des étrangers. En revanche, il semble peu justifié que, par le jeu de mécanismes de majorations (article L676 du code de la sécurité sociale et majorations pour conjoint à charge qui peut, elle-même, ouvrir droit aux dispositions de l'article 676) qui, dans le cas limite, atteignent 23 920 F par an, les non résidents perçoivent une pension représentant jusqu'à plus de dix fois le montant de leurs droits contributifs.

A l'inverse, ces majorations peuvent se justifier pour des résidents : sur le plan individuel, elles peuvent régler des problèmes financiers dramatiques, et sur le plan macro-économique, elles relèvent le pouvoir d'achat.

. Coût : La mesure permet de diminuer les dépenses en dépit d'une charge de trésorerie générée à court terme, et de réduire les transferts à l'étranger.

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

L'idée d'interdire l'accès à la protection sociale aux irréguliers procède d'une volonté de cohérence : un gouvernement peut-il admettre que les règles d'accès méconnaissent les objectifs de sa politique migratoire ?

Cette méconnaissance peut même prendre l'aspect d'une contradiction, si l'on garde à l'esprit le résultat des réflexions menées dans la première partie à propos de l'impact de la protection sociale sur les flux ; cet impact peut ne pas être négligeable, notamment en matière d'allocations familiales.

En tout état de cause, cette recherche de la cohérence ne saurait être confondue avec l'intégration des organismes de sécurité sociale dans le système policier de lutte contre l'immigration illégale. L'instauration d'un contrôle de la régularité du séjour lors de l'accès aux droits se fera dans le strict respect du secret professionnel, du secret de la vie privée et de l'autonomie des caisses, notamment vis-à-vis des préfectures et des D.D.T.E.

2. Les obstacles à la mise en oeuvre

Les conventions internationales peuvent constituer un obstacle légal : en effet, elles ne mentionnent pas en général la régularité du séjour comme condition pour bénéficier de leurs dispositions. Il ne faut pas cependant exagérer ce problème : elles ne sauraient en effet empêcher un Etat de modifier sa législation interne applicable aux étrangers résidents.

En matière d'accès aux soins hospitaliers, il a déjà été rappelé que la loi hospitalière fait obligation de prononcer les admissions d'urgence quelle que soit la situation juridique de l'intéressé (tandis que le droit pénal édicte des sanctions pour non assistance à une personne en danger).

Sur le plan sanitaire, la mesure n'est pas toujours souhaitable : la restriction de l'accès aux soins qui résultera en fait de suppression de la couverture maladie peuvent occasionner ultérieurement des cas d'urgence graves et coûteux, ou aller à l'encontre de la prévention sanitaire et de la lutte contre les épidémies. De même, la suppression des allocations prénatales aux femmes en situation irrégulière rendrait en fait impossibles les contrôles médicaux pendant leur grossesse, et pourrait accroître les naissances d'enfants prématurés ou malformés, dont le coût social est très élevé. La même remarque s'applique d'ailleurs, dans une moindre mesure, aux allocations postnatales (détérioration de la surveillance sanitaire des jeunes enfants).

Financièrement, le bilan est probablement positif. Pourtant, il peut y avoir dans certains cas des effets financiers pervers. Ainsi, si l'on exige pour accorder les prestations familiales les titres des deux parents, ceux-ci risquent de se séparer fictivement. Les allocations continueront alors d'être versées sur la tête de celui des deux qui se trouve en situation régulière, et il s'y ajoutera de surcroît l'allocation de parent isolé.

Les obstacles sont également d'ordre pratique : il n'existe aucun titre de séjour pour les enfants de moins de 16 ans, ce qui rend impossible le contrôle de la régularité de leur présence, en cas de regroupement familial de fait notamment.

Il est de même en pratique impossible d'ajouter au contrôle de régularité lors de l'accès à la couverture sociale un contrôle lors de l'accès aux soins, notamment hospitaliers, (les nécessités cliniques prennent le pas sur les autres.)

Les conditions du contrôle par les caisses conduisent d'autre part à le limiter, pour ce qui concerne les assurances maladie et vieillesse, aux flux nouveaux d'affiliation : le contrôle de la régularité du séjour du stock des assurés et de leurs ayants droit impliquerait en effet d'abord un tri des assurés étrangers parmi l'ensemble des assurés, ensuite leur convocation par les caisses en vue de produire un titre de séjour. Même limité aux flux nouveaux, le contrôle sera relativement lourd à gérer, car il impliquera la prise en compte, dans les fichiers de droits ouverts, des dates d'expiration des titres de séjour de l'assuré et de ses ayants droit. A chaque renouvellement, un nouveau contrôle devra être effectué. Le titre unique de séjour de 10 ans joue à cet égard un rôle salutaire. Il reste que ces contrôles répétés vont à l'encontre de l'objectif d'insertion, et alourdiront quelque peu la gestion des caisses.

. Motifs : Ce document rend possible l'interdiction aux étrangers en situation irrégulière d'être assurés ou ayants droit de l'assurance-maladie, de bénéficier des allocations familiales, et d'accéder à l'aide sociale. C'est une pièce essentielle de la lutte contre les regroupements familiaux par le fait accompli.

. Coût : Faible, surtout si l'on prend en compte la diminution de la charge de travail des préfectures liée au nouveau titre de séjour.

. Observations : Un certain délai et une large information seraient nécessaires à la mise en oeuvre de la mesure.

PROPOSITION 10 : Soumettre l'octroi des prestations familiales à la régularité du séjour des enfants bénéficiaires

. Contenu : Modifier l'article L512 du code de la sécurité sociale en insérant les mots : "résidant régulièrement en France".

Le nouvel article L512 serait alors rédigé comme suit : "toute personne française ou étrangère résidant en France, ayant à charge comme chef de famille ou autrement un ou plusieurs enfants résidant régulièrement en France, bénéficie pour ces enfants des prestations familiales dans les conditions prévues par le présent livre".

Le contrôle de la régularité du séjour s'effectuerait au moyen de l'attestation dont la proposition précédente comporte l'institution.

. Motifs : Empêcher l'accès aux prestations familiales en cas de regroupement familial de fait.

. Coût : La Direction de la Population et des Migrants évalue à 10 000 le nombre de familles dont la présence est irrégulière, ce qui représente 30 000 enfants. Si l'on considère que 75 % bénéficient des prestations familiales, le gain généré par la mesure s'évalue, à partir des chiffres extraits de l'annexe 2.3, à environ 230 millions de Francs par an.

. Observations : En raison des effets pervers, mentionnés plus haut, qui seraient entraînés par l'exigence du titre de séjour du père et de la mère, la condition de résidence régulière d'un seul des deux parents n'est pas modifiée.

PROPOSITION 11 : Soumettre l'affiliation aux assurances sociales (maladie - invalidité - accidents du travail - vieillesse - veuvage - décès) à la régularité du séjour, pour les assurés et pour les ayants droit.

. Contenu : Modifier l'article L245 du code de la sécurité sociale en insérant à deux endroits différents les mots "en situation régulière vis-à-vis de la réglementation du séjour".

L'article L245 serait alors rédigé comme suit :

"Les travailleurs étrangers en situation régulière vis-à-vis de la réglementation du séjour sont assurés obligatoirement, dans les mêmes conditions que les travailleurs Français. Lesdits travailleurs et leurs ayants droit en situation régulière vis-à-vis de la réglementation du séjour bénéficient des prestations d'assurances sociales s'ils ont leur résidence en France".

Le contrôle de régularité du séjour s'effectuerait :

- pour l'assuré : lors de l'immatriculation, en demandant à l'employeur de joindre une copie certifiée conforme du titre de séjour aux autres documents qu'il doit envoyer aux caisses dans les jours suivant l'embauche ;

- pour les ayants droit : en produisant auprès des C.P.A.M. soit le titre de séjour pour les adultes, soit l'attestation pour les enfants.

Les remboursements et paiements cesseraient à partir de la date d'expiration du titre.

. Motifs : Réaliser une cohérence entre les règles d'accès à la protection sociale et l'objectif gouvernemental de lutte contre l'immigration irrégulière et les regroupements familiaux de fait.

. Observations :

- Le refus de l'immatriculation notifié à l'employeur en raison de l'absence ou de la non-validité du titre de séjour devrait être accompagné d'une information claire sur les conséquences administratives et pénales de l'emploi d'étrangers en situation irrégulière.

- en cas d'accident du travail, le travailleur ne sera plus couvert. La responsabilité de l'employeur sera son seul recours.

- les accidents et maladies survenus entre l'envoi des documents et la notification du refus de la caisse relèveront de solutions analogues à celles qui s'appliquent au contentieux de l'affiliation des salariés français.

PROPOSITION 12 : Subordonner l'admission des étrangers à l'aide sociale à la régularité du séjour

. Contenu : Modifier l'article L124 du code de la famille et de l'aide sociale, qui prendrait la rédaction suivante :

"Toute personne résidant en France dans des conditions régulières bénéficie, si elle remplit les conditions légales d'attribution, des formes de l'aide sociale telles qu'elles sont définies par le présent Code".

Cette formulation permet aux touristes couverts par une convention d'assistance (résidence en France moins de 3 mois) de continuer à bénéficier de l'aide sociale, en particulier de l'aide médicale hospitalière.

Les conditions de durée de résidence fixées par l'article L186 demeureront inchangées.

. Motifs : cf. proposition 12

. Coût : Impossible à établir en raison de l'insuffisance de statistiques relatives à l'aide sociale.

. Observations : La proposition soulève plusieurs difficultés :

- la conformité de la condition de résidence régulière aux conventions d'assistance en matière d'aide sociale signées par la France. Toutefois, dans la mesure où ces conventions visent essentiellement à régler les problèmes des touristes, et où ceux-ci, tant qu'ils séjournent moins de trois mois, ne verbaient pas leurs droits modifiés, cette difficulté n'est pas réelle.

- en matière d'aide sociale à l'enfance, la conformité aux conventions internationales de protection de l'enfance signées par la France est également douteuse.

- la charge nouvelle qui résulterait pour les hôpitaux de l'impossibilité de faire admettre à l'aide sociale les étrangers insolvables en situation irrégulière. Cette charge serait notamment ressentie comme injuste en cas d'admission d'urgence puisque, dans ce cas, l'hôpital est tenu de prodiguer des soins.

On pourrait certes imaginer de faire prendre en charge par l'Etat les créances correspondant à l'hospitalisation d'urgence des irréguliers, mais il est alors à craindre que toute hospitalisation d'un irrégulier soit considérée par les hôpitaux comme urgente. Une éventuelle compensation financière par l'Etat devrait être forfaitaire.

Il convient d'ailleurs de ne pas exagérer ce problème financier, qui est surtout un problème de trésorerie : les créances hospitalières admises en non valeur une année N sont en effet, dans la limite de la moyenne des trois dernières années, ajoutées au budget global de l'année N + 1.

- Il convient enfin de noter que cette réforme ne résout pas le problème des étrangers non résidents entrés en touristes, qui se font admettre dans les hôpitaux français et s'avèrent insolvables. Ce problème très complexe n'a d'ailleurs à ce jour pas trouvé de solution compatible avec les conventions d'assistance et avec la liberté de circulation.

PROPOSITION 13 : Instituer des secours exceptionnels non renouvelables à l'intention des enfants des étrangers en situation irrégulière

. Contenu : Ces secours exceptionnels seraient accordés dans les mêmes conditions que les allocations mensuelles de l'A.S.E. aux enfants de familles en détresse du fait de l'interdiction de la protection sociale aux irréguliers.

. Motifs : Il est nécessaire de préserver une "soupape de sécurité" permettant de remédier aux cas de détresse les plus criants que créera le "verrouillage" du système de protection sociale (voir au début de ce chapitre).

Le caractère non renouvelable permettra d'éviter qu'en fait soient instituées des allocations mensuelles parallèles.

. Coût : Il est très difficile à prévoir, tant en raison de l'insuffisance de l'information statistique que de la difficulté de prévoir l'efficacité des solidarités communautaires, de l'action des organisations privées, etc..

. Observations : Nécessité d'accompagner l'octroi de ces prestations de la recherche d'une solution durable : aide au déménagement en vue du retour, placement des enfants, régularisation...

PROPOSITION 14 : Exclure du champ de la proposition 12 les placements d'enfants et les mesures de surveillance prises sur décisions judiciaires

. Contenu : Par exception à la condition de résidence insérée dans l'article L124 du code de l'aide sociale, ne pas soumettre les placements d'enfants et les mesures de surveillance selon la procédure judiciaire à la condition de régularité de résidence.

. Motifs : La protection de l'enfance en danger est un impératif supérieur aux nécessités de la politique de l'immigration.

IV Lever certains obstacles à la réinsertion dans le pays d'origine

A. Modalités possibles et difficultés.

1. Les aides au retour

La République Fédérale d'Allemagne ("loi d'encouragement au retour" du 28 novembre 1983) et la France (décret du 27 avril 1984) ont institué des systèmes d'aide à la réinsertion. Bien que ces dernières ne soient pas en elles-mêmes des prestations sociales, leur lien avec la protection sociale est étroit. En R.F.A, leur versement (10 500 D.M) peut s'accompagner du remboursement des cotisations de vieillesse, tandis qu'il se joint, en France, au versement d'une partie des droits à prestations de chômage, ainsi qu'à l'indemnité versée par l'employeur. D'ailleurs, lorsque les immigrés en marge de la C.G.T. chez Talbot ont revendiqué, pour la première fois en février 1984, une aide au retour, ils ont fixé son montant par référence à celui des allocations de chômage et des prestations familiales qu'ils auraient pu toucher en un an.

Ce lien est, au demeurant, très discutable du point de vue du principe général de la sécurité sociale suivant lequel le droit naît non seulement de l'affiliation et de la cotisation, mais également de la réalisation du risque, ce qui exclut le versement par anticipation.

Enfin, comme il a été vu en première partie, la modestie du montant des aides, en comparaison de celui des prestations sociales, explique leur inefficacité relative.

2. Le remboursement des cotisations de vieillesse

Il est pratiqué en R.F.A : les immigrés qui retournent définitivement à leur pays d'origine ont la faculté de se faire rembourser, en échange de l'abandon de leurs droits, la totalité des cotisations salariales qu'ils ont versées à l'assurance vieillesse.

En France, pour 12 années de cotisations, sur la base du SMIC, le remboursement actualisé, au rythme de l'inflation, des cotisations de vieillesse au régime général représente 32 832 F pour la part salariale et 47 232 F pour la part patronale, soit un total de 80 064 F. Par ailleurs, ce système exercerait un effet financier positif sur la CNAV car, les carrières courtes étant nombreuses, des occasions d'appliquer l'article L676 seraient évitées.

Néanmoins, une quasi-unanimité existe pour condamner une telle solution. Elle se conteste sur plusieurs points :

- Elle est contraire à l'esprit de notre système de retraite fondé sur l'assurance et non, comme en R.F.A, la capitalisation.

- Elle est injuste, si elle se limite aux cotisations salariales : le travailleur est spolié de cette part de la valeur ajoutée qu'il a créée que sont les cotisations patronales.

- Elle va à l'encontre de l'intérêt du travailleur, qui ne se rend pas compte de ce qu'il engage : nombreux sont ceux qui, ayant bénéficié du remboursement, envoient quelques années plus tard une demande de liquidation aux institutions allemandes.

3. L'exportabilité accrue des droits

L'intérêt d'étendre les droits des immigrés et de leurs ayants droit résidant à l'étranger a déjà été mentionné à propos de la proposition n° 3 : de même que l'absence de couverture "maladie" et "famille" des ayants droit restés au pays encourage le regroupement familial, de même la perte des droits pour l'immigré et sa famille qui retournent au pays constitue un obstacle au retour.

Dans cette optique, on peut imaginer, par exemple, de maintenir le versement des prestations familiales (sous forme d'indemnités pour charges de famille) aux ayants droit de pensionnés ou retraités qui rentrent au pays, comme tel est déjà le cas pour les ayants droit des pensionnés algériens au titre des accidents du travail, ayant un taux d'invalidité supérieur à 66 %.

On peut également imaginer de verser des indemnités pour charges de famille au-delà du quatrième enfant, afin de réduire l'incitation au regroupement familial, d'autant plus forte que la famille est nombreuse.

Ce type de propositions se heurte nécessairement à la contrainte financière. Elles sont coûteuses, d'autant plus qu'il est impossible de contrôler les bénéficiaires résidant à

l'étranger sans passer par l'intermédiaire des autorités du pays d'origine. Or la qualité du contrôle exercé par ces derniers peut -souvent dans leur propre intérêt- laisser à désirer (la R.F.A aide ainsi un grand nombre de familles turques ou yougoslaves de dix enfants et plus).

L'incidence financière est d'autant plus négative que, ainsi qu'il a été dit, la réciprocité, qui pourrait alléger le bilan, est en pratique illusoire.

Ceci amène à s'interroger sur la façon dont il est préférable d'étendre l'exportabilité des droits : la modification ou l'extension des conventions semble le moyen normal, mais se pose le problème de la quasi-irréversibilité, ou en tout cas de la lourdeur et du coût de toute modification ultérieure. L'octroi unilatéral évite ces inconvénients, mais rend d'une part tout contrôle plus difficile, puisque les gouvernements intéressés n'ont pas été associés, et, d'autre part, fait perdre à la France des atouts dans les négociations des autres dispositions des conventions internationales : ayant accordé le droit unilatéralement, la France ne peut plus l'échanger contre d'autres avantages.

Ces arguments nous conduisent à préconiser l'extension par le biais des conventions, en échange éventuellement de dispositions permettant de mieux contrôler le bilan financier dans d'autres domaines.

B. Propositions.

PROPOSITION 15 : fournir aux étrangers quittant notre pays un état des cotisations retraites payées par eux durant leur séjour

. Contenu : Les étrangers quittant définitivement la France, recevraient un relevé de leurs périodes d'activité comprenant le salaire reçu, et les cotisations versées aux régimes général et complémentaire.

. Motifs : Cette disposition, appliquée déjà à l'occasion de l'accord franco-algérien du 18 septembre 1980 sur le retour, faciliterait ultérieurement les opérations de liquidation des retraites des immigrés, et leur donnerait la certitude que cette liquidation sera assurée. Actuellement, le pourcentage de retraites non liquidées est plus élevé pour les étrangers que les Français sans être inquiétant. D'après le rapport de l'I.G.A.S. de 1981, le poids des assurés nés hors métropole parmi les assurés nés entre 1902 et 1912 qui n'ont pas fait liquider leur pension est supérieur à leur poids dans l'ensemble des assurés correspondant. Toutefois, le pourcentage de comptes non liquidés est globalement faible : 6,8 %.

. Coût : C'est celui de l'équité. Les pensions à verser sont très vraisemblablement plus faibles que la moyenne.

PROPOSITION 16 : Etendre, par conventions, le bénéfice de l'article L253 du Code de la Sécurité Sociale aux étrangers qui rentrent définitivement au pays

. Contenu : L'article L253 assure aux personnes qui cessent d'être couvertes par la sécurité sociale le bénéfice des prestations maladie pendant douze mois. Cette disposition ne s'applique qu'aux résidents. Elle serait ici étendue aux étrangers rentrant au pays, par voie de conventions de sécurité sociale avec les pays d'origine (prestations en nature délivrées par le pays d'origine et remboursées par la France).

. Motifs : Le retour au pays peut faire perdre aux étrangers et à leurs ayants droit la couverture-maladie, et, en tout cas (sauf pour les invalides algériens) les prestations familiales. En accordant à ceux-ci la couverture-maladie, voire les allocations familiales au taux du pays d'origine, on lèverait un obstacle au retour et on faciliterait leur réinsertion.

.- F I N -.