

TROISIEME PARTIE :

PROPOSITIONS

INTRODUCTION

Les constats qui ont pu être dressés dans les deux premières parties du rapport nous ont conduit à élaborer des propositions de mesures susceptibles d'être prises par les pouvoirs publics en matière de protection sociale des immigrés.

L'objectif général de ces propositions est d'améliorer la cohérence des règles qui président à l'insertion des populations étrangères dans le système français de protection sociale. Les développements qui précèdent ont en effet permis de constater d'une part l'écart croissant entre ces règles et les objectifs gouvernementaux, d'autre part la méconnaissance et la difficulté de maîtriser certains éléments du bilan financier, ce qui n'est guère compatible avec le contexte économique présent.

Toute proposition en matière de protection sociale des immigrés doit néanmoins respecter un certain nombre de contraintes.

La première naît du fait que la protection sociale des immigrés est déterminée pour une part notable par les conventions internationales. Or, leur élaboration ou leur modification dépendent et de la volonté de l'autre partie, et de l'opportunité politique dans le cadre des relations extérieures de la France. Quant au résultat final, il est le fruit de l'équilibre parfois aléatoire qui s'établit dans une négociation.

En outre, on ne saurait faire entorse aux principes qui ont guidé depuis sa création l'édification de notre système de protection sociale : assurance dans certains cas, solidarité dans d'autres, et, toujours, égalité entre les affiliés.

La réglementation du travail et du séjour, qu'il s'agisse des textes eux-mêmes ou de l'organisation administrative qui les fait respecter, constitue également une contrainte. Toutefois, s'il n'appartenait pas au groupe d'en remettre en question l'économie générale, un certain nombre d'aménagements de détail ont néanmoins été proposés dans ce domaine;

Enfin, la bivalence des objectifs gouvernementaux -insérer les réguliers et en même temps maîtriser les flux-, pose parfois, ainsi que cela a été montré dans la première partie, au chapitre deux, des problèmes de cohérence. S'il arrive que des mesures satisfassent deux objectifs à la fois, d'autres, qui n'ont pas été retenues, vont dans le sens de l'un mais contrecarrent l'autre.

A cet égard, la contrainte financière rend la tâche encore plus ardue. Si un certain nombre de mesures visant effectivement à améliorer la connaissance et la maîtrise des bilans financiers, d'autres présentent au contraire un coût net. Globalement, les unes équilibrent à peu près les autres.

Les propositions sont regroupées par "buts à atteindre" :

- Faciliter l'insertion des immigrants en levant certaines discriminations.
- Mieux maîtriser le bilan financier.
- Interdire aux étrangers en situation irrégulière l'accès au système de protection sociale.
- Lever certains obstacles à la réinsertion dans le pays d'origine.

Certaines mesures sont assorties, après l'exposé de leurs motifs et l'évaluation de leur incidence financière, d'observations. Celles-ci peuvent mettre en évidence des inconvénients ou des problèmes de mise en pratique, mais qui ne semblent pas justifier l'élimination des mesures proposées auxquelles elles se rapportent.

-----

## I - Faciliter l'insertion des immigrés en levant certaines discriminations.

### A. La protection sociale et l'objectif de l'insertion

A la question "comment utiliser la protection sociale pour améliorer l'insertion des immigrés ?", une première réponse peut être de considérer que la mission de la protection sociale est exclusivement de couvrir les risques sociaux : maladie, chômage, vieillesse, charges de famille ..., et qu'elle n'a pas à être utilisée en vue d'objectifs afférents à d'autres domaines. Ainsi, c'est à l'action sociale (notamment par l'intermédiaire du F.A.S.), et à elle seule, que doit incomber l'objectif d'insertion.

Cette vision de la sécurité sociale, qui s'apparente à la mythique "neutralité budgétaire", abandonnée de longue date, doit être rejetée : un gouvernement peut difficilement se priver d'un instrument aussi puissant que la protection sociale, dont le budget dépasse celui de l'Etat, pour réaliser certains de ses objectifs, et ce d'autant plus que le poids de certaines prestations dans les budgets des familles immigrées fait de la protection sociale un facteur non négligeable d'insertion.

A l'opposé, on peut considérer qu'il faut l'utiliser comme outil d'une politique active d'insertion. Des discriminations positives en faveur des immigrés pourraient par exemple être créées. On pourrait même imaginer d'en subordonner l'accès à la réalisation d'objectifs d'insertion tels que la scolarisation des enfants, l'alphabétisation, des normes de logement, etc... Nous n'avons pas souhaité faire de propositions dans ce sens-là.

Elles auraient en effet été contraires à l'égalité des assurés. D'autre part, l'introduction de normes de comportement social comme conditions d'accès à des prestations sociales représente un danger potentiel. Enfin, comme cela a été dit dans la première partie du présent rapport, les problèmes que connaissent les immigrés, notamment les difficultés d'insertion, sont en réalité très proches de ceux des Français les plus défavorisés. Dans cette optique, leur insertion est moins conditionnée par l'instauration de discriminations positives en leur faveur que par le succès d'une action en faveur des personnes défavorisées.

Les propositions qui suivent visent donc, en définitive, simplement à supprimer diverses discriminations à l'égard des immigrés mises en évidence dans la première partie du rapport. Ceci passe notamment par des modifications de la législation qui confortent l'égalité de droit des immigrés en France avec les nationaux.

Toutefois, il n'a pas été jugé opportun d'étendre aux étrangers le bénéfice de l'allocation supplémentaire du F.N.S. Compte tenu de l'objectif de rendre la protection sociale neutre vis-à-vis du retour qui guide nos propositions, cette extension devrait en effet s'accompagner de l'exportation de la prestation : il y aurait autrement incitation, pour les travailleurs immigrés, à repousser la date de leur départ afin de pouvoir en bénéficier.

Certes, l'extension aux seuls résidents en France ne serait, à court terme, pas très coûteuse : les nationalités actuellement exclues du F.N.S, à savoir tous les hors-CEE, sauf l'Espagne, le Portugal et la Pologne, ont une proportion très faible de plus de 65 ans. Le coût annuel serait de l'ordre de 150 MF. Il en va tout autrement à long terme où, du fait du vieillissement, des cohortes bien plus considérables entreraient dans le champ du F.N.S. Enfin, si elle était accompagnée de l'exportation, la mesure serait encore plus coûteuse, car on peut penser que la plupart des pensionnés d'institutions françaises résidant à l'étranger réunissent les conditions de ressource pour bénéficier du F.N.S, compte tenu de la brièveté relative de leurs carrières et du faible montant de leurs retraites.

Il ne faut toutefois pas exagérer les inconvénients du maintien d'une telle discrimination : à 65 ans, les travailleurs étrangers ont derrière eux le plus souvent un nombre d'années de résidence en France suffisant pour demander la naturalisation.

Cependant, autant que l'amélioration des droits des immigrés, doit être réalisée la mise en oeuvre réelle de ceux dont ils disposent déjà. A cet égard, le rôle-clé joué par les conditions de délivrance des titres de séjour et de travail a pu être évoqué.

La loi du 17 Juillet 1984 sur le titre unique de séjour et de travail devrait améliorer considérablement la situation. A terme, en divisant par trois le nombre de titres émis par les préfectures, en réduisant les occasions d'intervention des directions départementales du travail et de l'emploi, et en supprimant certains contrôles administratifs, elle accélèrera et simplifiera l'instruction des demandes de titres de séjour.

Il serait souhaitable, pour que les effets de la réforme à l'égard de la situation des immigrés et de leurs familles vis-à-vis du système social jouent à plein, que soit institué un rythme d'instruction différencié des titres, qui devrait être particulièrement accéléré en cas de simple renouvellement de la carte de résident.

## B. Propositions

### PROPOSITION 1 : Mener une politique active de développement des conventions internationales de sécurité sociale

. Contenu : augmenter le nombre de conventions signées par la France avec les pays d'émigration, et étendre et perfectionner celles qui existent.

. Motifs : les conventions internationales sont un puissant outil d'insertion, notamment parce qu'elles concrétisent le principe d'égalité de traitement avec les nationaux. Il a été d'autre part dit plus haut que leur absence peut inciter au regroupement familial (qui est alors le seul moyen de bénéficier de prestations familiales, et, pour les ayants droit, d'une couverture maladie) ou s'opposer au retour (impossibilité de liquider la retraite, perte de la couverture maladie).

Dans la même optique, les conventions dont sont exclues certaines branches, certains types de problèmes (les séjours temporaires par exemple), ou certaines catégories (notamment les ayants droit des pré-retraités, qui perdent en cas de retour la couverture maladie), pourraient être complétées.

. Coût : le coût d'une telle mesure est évidemment impossible à évaluer. Il va de soi que l'amélioration des droits des étrangers en France et de leurs ayants droit représente une charge supplémentaire pour le système de protection sociale. Mais cette charge doit être appréciée en regard des regroupements familiaux évités, du bilan global des relations entre la France et le pays considéré, et de l'amélioration de la couverture des Français à l'étranger.

. Observations : l'effet pervers d'une telle mesure peut être de susciter des flux nouveaux de primo-immigration. Cependant, dans la mesure où, les entrées régulières sont interrompues depuis 1974 et où, si les mesures proposées dans le III. de la présente partie sont appliquées, il deviendra impossible aux étrangers en situation irrégulière de bénéficier des conventions, on peut estimer que ce risque est faible.

En revanche, le danger existe d'accentuer ce qu'on peut appeler "l'illusion de la réciprocité" : d'ores et déjà, en raison du faible développement des systèmes de sécurité sociale de certains de nos partenaires, celle-ci est mal assurée à l'égard des Français à l'étranger. L'extension des avantages accordés aux étrangers en France augmenterait évidemment le déséquilibre.

PROPOSITION 2 : Modifier la liste des titres de séjour ouvrant droit aux prestations familiales

. Contenu : modifier l'annexe de l'instruction n° 50/G/82 du 16 Mars 1983 du Ministre des affaires sociales relative à l'attribution des prestations familiales aux étrangers résidant en France, et qui donne la liste des titres ouvrant droit, de la façon suivante :

- Supprimer la seule référence au titre de la mère pour les ressortissants de la CEE.

- Ajouter la carte de l'O.F.P.R.A.

- Modifier la liste en fonction de la nouvelle loi sur les titres de séjour.

. Motifs :-en ce qui concerne le titre de séjour de la mère, il s'agit de rendre la circulaire conforme à l'interprétation en vigueur de l'article L512 du code de la sécurité sociale qui veut que soit demandé le titre du père ou de la mère.

-en ce qui concerne la carte O.F.P.R.A., il existe un délai moyen de quatre mois entre son attribution et la délivrance d'un titre de séjour définitif. La mesure permettra aux réfugiés de toucher plus vite les prestations familiales.

. Coût : négligeable.

PROPOSITION 3 : Ouvrir aux ayants droit non résidents des travailleurs la possibilité de recevoir des soins lourds en France

. Contenu : il s'agit de prévoir, dans les conventions, la possibilité pour les ayants droit atteints de maladie graves nécessitant des soins sophistiqués, d'être soignés et remboursés en France après prise en charge par l'institution française.

. Motifs : les travailleurs en France ne peuvent faire venir leurs enfants restés au pays pour recevoir des soins lourds qu'avec l'accord - en pratique rarement octroyé - de l'institution du pays d'origine. Or, le système de soins local étant souvent très insuffisant, les travailleurs perçoivent comme une injustice le fait de cotiser au système français sans pouvoir en faire profiter leurs ayants droit. De plus, une telle lacune incite au regroupement familial, seul moyen restant, en cas de refus du pays d'origine, pour faire accéder aux soins en France les ayants droit.

. Coût : Il doit être mis en regard des points suivants :

1) La prise en charge préalable par les institutions françaises permettra de le maîtriser, notamment en fixant une enveloppe annuelle.

2) Il serait imputé pour partie sur les remboursements de soins de santé de la France aux pays d'origine.

3) Il est atténué, voire compensé par l'économie résultant des regroupements familiaux évités, (que la seconde partie du rapport évalue à 11 000 F par personne.)

. Observations : Comme la France, dans le cadre des conventions bilatérales, verse aux pays d'origine des remboursements de soins de santé au titre des ayants droit des travailleurs cotisant en France, il convient d'imputer partiellement le coût de la mesure proposée sur le montant de ces remboursements, afin de ne pas payer deux fois pour les mêmes ayants droit.

La mise en oeuvre d'une telle mesure implique un contrôle plus efficace de l'état-civil des ayants droit, afin d'éviter les fraudes (telles que l'"adoption" par le travailleur en France, de tous les enfants gravement malades de son village d'origine).

PROPOSITION 4 : Accorder, sous certaines conditions, l'A.A.H. aux étrangers résidant en France

. Contenu : L'A.A.H. serait accordée aux étrangers ayant bénéficié auparavant de l'A.E.S. (Allocation d'Education Spéciale) et résidant en France depuis plus de quinze ans, selon la procédure de droit commun.

. Motifs : Le fait de ne pas octroyer l'A.A.H. aux étrangers handicapés peut être considéré comme une discrimination, d'autant plus que les enfants étrangers peuvent, jusqu'à 18 ans, recevoir l'A.E.S.

. Observations : Son ouverture complète serait fort coûteuse. Une estimation, probablement sous-évaluée du fait des hypothèses retenues, du Ministère des affaires sociales prévoit, pour l'ouverture complète sous condition de 10 ans de résidence en France, un coût annuel de 350 à 450 millions de Francs. Le coût en régime de croisière serait encore nettement plus élevé.

Par ailleurs, du fait du montant très significatif de l'A.A.H, l'ouverture risque de provoquer des flux d'entrée non négligeables. La condition de résidence de quinze ans formulée dans la proposition est destinée à pallier cette difficulté.

En revanche, l'effet de frein au retour au pays d'origine entraîné par la mesure devrait être négligeable, du fait que le système français de soins possède à lui seul un pouvoir d'attraction suffisant pour dissuader du retour - une famille étrangère ayant la charge d'un enfant handicapé.

## II - Mieux connaître et maîtriser le bilan financier

L'esprit des propositions qui suivent a été rappelé plus haut. Il ne s'agit pas d'améliorer à tout prix le bilan, qui ne saurait constituer une fin en soi, mais d'en améliorer la connaissance et de remédier à certains dérapages.

### PROPOSITION 5 : Améliorer la connaissance du bilan financier

. Contenu : Cette proposition implique :

- Le maintien, dans les fichiers des organismes de sécurité sociale, de la variable "nationalité", quand elle existe. Son utilisation est en effet assortie de conditions très strictes : avis du Conseil national de l'information statistique réformé par le décret du 17 Juillet 1984 (le Conseil délibère et donne son avis "sur les projets d'exploitation, à des fins d'information générale, des données issues de l'activité des administrations") et avis de la C.N.I.L.

- La création ou le développement de fichiers informatisés dans les DDASS ou les BAS importants.

- L'accélération du projet "Transfert de Données Sociales" informatisant et regroupant dans les C.R.A.M les déclarations annuelles de salaires. Le maintien de la variable "étranger" dans ce projet permettra de mieux connaître les salaires des étrangers.

- La réalisation d'une étude sur les revenus des étrangers par un organisme comme l'O.S.C.E. (Office Statistique des Communautés Européennes) ou le C.R.E.D.O.C. (Centre de Recherche et d'Etude sur les Coûts).

- La réalisation d'une projection détaillée du montant des retraites à verser par la C.N.A.V.

. Motifs : Même si le bilan financier n'a qu'une valeur relative, sa connaissance permettra :

- De fournir un outil d'analyse aux responsables des institutions sociales.

- D'élaborer des indicateurs de l'insertion des immigrés dans la société française.

- D'apporter une information de qualité au Gouvernement, aux décideurs publics (notamment les négociateurs de conventions) et à l'opinion. La constitution d'une information sérieuse, dont l'exploitation est assortie de garanties rigoureuses, est de nature à atténuer les idées préconçues et à dépassionner le débat sur la présence des immigrés en France.

. Coût : Très faible, éventuellement un alourdissement temporaire des coûts de gestion, que pourraient compenser les économies qu'une meilleure information permet de réaliser.

. Observations : Toutes ces mesures doivent être réalisées sous un contrôle étroit de la C.N.I.L. En effet, le maintien de la variable "nationalité" va à l'encontre de la jurisprudence actuelle de la C.N.I.L qui demande sa suppression (cas des fichiers de la caisse d'allocations familiales) ou son remplacement par la dichotomie "français-étrangers" quand sa présence ne répond pas à une obligation législative ou réglementaire (cas du 0,1 % logement).

PROPOSITION 6 : Faire précéder la négociation des conventions de sécurité sociale d'un bilan économique

. Contenu : Le bilan évaluerait :

- Les avantages accordés par rapport à l'absence de convention.

- L'écart entre prestations et cotisations.

- L'économie que représente la convention par rapport à la venue en France des ayants droit ou au non-retour au pays des retraités et des pensionnés.

. Motifs : Les négociations de conventions internationales de sécurité sociale sont menées en ne disposant que de très peu d'éléments chiffrés relatifs au coût des avantages accordés au pays contractant ou au gain en terme de maîtrise des flux (regroupements familiaux évités).

. Coût : Négligeable.

. Observations : Dans un domaine touchant à la politique extérieure de la France et à la protection sociale, la préoccupation financière ne doit pas prendre le pas sur les autres finalités. Il s'agit seulement d'assurer sa présence et sa prise en compte, tout en étant conscient de la grande difficulté d'établir le coût d'une convention : on ne peut donner que des ordres de grandeur.

PROPOSITION 7 : Développer les protocoles de soins de santé avec les pays dont les ressortissants sont nombreux à venir en France pour recevoir des soins lourds

. Contenu : Substituer, aux dispositions des conventions internationales qui permettent aux étrangers non résidents

munis d'une prise en charge de l'institution du pays d'origine de venir se faire soigner dans les hôpitaux français, des protocoles de soins de santé du type du protocole franco-algérien de soins de santé.

. Motifs : Les protocoles de soins de santé peuvent contribuer à résoudre le problème des créances impayées des hôpitaux à l'égard des institutions étrangères. En effet, s'il existe un protocole, l'hôpital est remboursé par les organismes français, et la créance devient une créance de sécurité sociale d'une institution à l'égard d'une autre institution, dont l'apurement se réalise dans le cadre des commissions mixtes annuelles selon des modalités fixées par la convention et ses textes annexes.

Les créances des hôpitaux deviendraient donc des créances internationales de sécurité sociale. Cette transformation présente plusieurs avantages :

- Elle décharge les hôpitaux des problèmes liés à ces créances impayées.

- Elle permet d'améliorer le suivi médical et statistique des admissions de non résidents dans nos hôpitaux. En particulier, la créance totale des hôpitaux français pourrait être connue.

- Elle améliore les chances de recouvrement : d'une part, le regroupement des créances améliore le rapport de force à l'égard des institutions étrangères, en évitant que les hôpitaux se présentent en ordre dispersé devant celles-ci ; d'autre part, l'expérience montre que les créances de sécurité sociale dans le cadre des conventions sont en général bien recouvrées (mis à part certains problèmes avec des pays comme le Gabon). Enfin, on peut, comme dernier recours, imaginer l'utilisation des dettes de la France à l'égard de ces pays nées de l'application des conventions comme moyen de pression.

. Coût : D'un côté le développement des protocoles est de nature à accroître le nombre d'étrangers se faisant soigner en France. Toutefois, leur venue dépendant de la prise en charge par l'institution du pays d'origine qui supportera in fine le coût, l'accroissement devrait être modéré. De l'autre côté, le recouvrement des créances sera amélioré. Leur stock représentait en 1983 500 MF rien que pour l'Assistance Publique de Paris. On évalue le stock National entre 1 et 1,5 Milliards de F.

. Observations : Il n'est pas évident que nos partenaires acceptent de tels aménagements, sauf peut-être au prix d'un accroissement du nombre de bénéficiaires des protocoles et d'un abattement sur le montant de la créance. Le premier accroît le risque pour la France, puisqu'il augmente le montant total à récupérer chaque année, le second peut représenter un coût non négligeable.

D'autre part, cette mesure ne règle pas la question des individus non pris en charge et insolvables. Elle n'en est pas moins de nature à améliorer la situation présente.

PROPOSITION 8 : Relever le seuil du versement forfaitaire unique des retraites pour les non résidents

. Contenu : Lorsque la pension d'un retraité est inférieure à un certain montant (actuellement : 557 F par an)