

Simplification et harmonisation des règles d'attribution de l'Aspa/Saspa pour les personnes de nationalité étrangère

« L'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) est une prestation mensuelle accordée aux retraités ayant de faibles ressources (revenus et patrimoine) et vivant en France. » (service-public.fr). Elle est ainsi accessible à partir d'un âge (65 ans (art. R 815-1 CSS)) légèrement supérieur à l'âge légal de la retraite (64 ans actuellement) à toute personne vivant en France de façon régulière.

Lorsque la personne n'a acquis aucun droit à pension (propre ou de réversion) dans un régime de retraite français obligatoire, la prestation prend le nom de Saspa (Service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées). Sous cette forme, elle est l'héritière de l'un des dispositifs de minimum vieillesse mis en place dès 1945, intitulé allocation spéciale vieillesse. Géré et servi avant 2020 par la Caisse des dépôts et consignations, il a ensuite été transféré à la MSA.

41 dossiers de demande d'attribution du Saspa ou de révision de son montant ont été adressés au Médiateur en 2024, la quasi-totalité émanant de personnes de nationalité étrangère. Tous ne répondaient certes pas aux conditions de recevabilité de la charte de la médiation en MSA mais l'importance relative du nombre de requérants montre en premier lieu que le sujet est particulièrement matière à litige. Cela s'explique par l'enjeu pécunier que représente l'attribution de la prestation (1 034,28 € par mois pour une personne seule au 1^{er} janvier 2025) pour des personnes ayant pas ou peu de ressources, mais aussi par la complexité des dispositions juridiques à mobiliser, propres au droit des étrangers en France.

Ce sujet, il faut le remarquer, n'est pas sans lien avec le précédent – la complexité des prestations familiales et minima sociaux – dans la mesure où c'est à nouveau la légitimité d'une prestation de solidarité qui apparaît fragilisée par une extrême complexité des textes régissant son application. À nouveau en 2024, le Médiateur a été saisi de plusieurs dossiers qui posaient la question de l'équité entre étrangers non actifs et n'ayant pas acquis de droits à pension pour l'attribution de cette prestation. Ces saisines soulevaient en outre le problème de la mise en œuvre d'une prestation qui, par nature, se présente comme un minimum vital dû à toute personne âgée vivant de façon légale sur le territoire français mais qui, par des critères d'attribution administratifs peu lisibles, laisse en pratique nombre d'étrangers en situation régulière en-dessous du seuil de pauvreté (un peu plus de 1 200 € par mois).

L'ouverture du droit à l'Aspa ou au Saspa pour les étrangers est conditionnée à « une résidence stable et régulière » (art. L

815-1 CSS) sur le territoire de la République. La réglementation distingue deux situations : les citoyens de l'Union européenne (mais aussi leurs conjoints, ascendants et descendants directs à charge) dont les conditions de séjour en France sont régies par l'article L 233-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers (Ceseda) et les personnes ressortissantes d'autres pays dont la régularité du séjour est soumise à la détention d'un document de séjour en règle (art. L 411-1 Ceseda).

Pour les étrangers d'une nationalité de l'Union européenne

Pour les ressortissants européens, à la condition de ressources maximales qui est posée pour les personnes de nationalité française, s'ajoutent des conditions supplémentaires.

L'article L 816-1 CSS, qui porte sur les allocations aux personnes âgées et particulièrement l'Aspa prévoit, par renvoi aux dispositions régissant le bénéfice du RSA (art. L 262-6 du code de l'action sociale et des familles), que les ressortissants de l'Union européenne doivent « remplir les conditions exigées pour bénéficier d'un droit de séjour et avoir résidé en France durant les trois mois précédant la demande. »

Au-delà de ces trois mois, les citoyens de l'Union européenne doivent satisfaire à une condition parmi les cinq suivantes.

- 1° Ils exercent une activité professionnelle en France.
- 2° Ils disposent pour eux et pour leurs membres de famille de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance maladie.
- 3° Ils sont inscrits dans un établissement fonctionnant conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur pour y suivre à titre principal des études ou, dans ce cadre, une formation professionnelle, et garantissent disposer d'une assurance maladie ainsi que de ressources suffisantes pour eux et pour leurs conjoints ou descendants directs à charge qui les accompagnent ou les rejoignent, afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale.
- 4° Ils sont membres de famille accompagnant ou rejoignant un citoyen de l'Union européenne qui satisfait aux conditions énoncées aux 1° ou 2°.

- 5° Ils sont le conjoint ou le descendant direct à charge accompagnant ou rejoignant un citoyen de l'Union européenne qui satisfait aux conditions énoncées au 3°.

Les étrangers pouvant prétendre à l'Aspa/Saspa ayant 65 ans ou plus et étant par définition nécessiteux, la quasi-totalité de ceux qui réclament la prestation relèvent de fait des 2°, 4° et 5° (ils n'exercent notamment pas d'activité professionnelle). On déduit donc que les conditions posées les concernant peuvent être de quatre types :

- la durée du séjour régulier en France au moment de la demande de prestation ;
- la détention d'une couverture maladie ;
- les ressources propres ;
- le lien de parenté avec la ou les personnes ayant une activité professionnelle en France.

Concernant la durée de séjour, il est à noter qu'une lettre de la Caisse centrale de la MSA à toutes les caisses de MSA (LTC CCMSA DR 2025-224), venant juste d'être publiée lors de la rédaction du présent rapport, apportait à celles-ci des précisions sur les conditions de séjour requises pour les personnes inactives réclamant le Saspa. Ces précisions découlent de consignes interprétatives fournies par la direction de la sécurité sociale qui considère qu'il convient de distinguer quatre situations.

- Les personnes ont un droit de séjour allant jusqu'à 3 mois.
Ne remplissant pas la condition de résidence stable minimale en France, elles n'ont pas droit au Saspa.
- Les personnes ont un droit de séjour non-permanent, compris entre 3 mois et 5 ans, et n'ont pas de ressources suffisantes.
Elles n'ont pas droit au Saspa.
- Les personnes ont un droit de séjour non-permanent, compris entre 3 mois et 5 ans, et ont des ressources suffisantes.
Elles peuvent prétendre au Saspa
- Les personnes ont un droit au séjour permanent, ayant séjourné de façon stable et régulière en France depuis plus de 5 ans.

N'étant plus tenues par l'obligation de détenir des ressources suffisantes, elles peuvent demander le Saspa. Cette disposition particulière découle de l'article 16 de la directive 2004/38/CE.

Il est à noter que la condition de résidence en France depuis au moins 5 ans n'est jamais évoquée (c'est-à-dire qu'elle n'a apparemment pas été vérifiée) dans les dossiers qui ont été soumis au Médiateur.

S'agissant de l'assurance maladie, l'article R 233-1 du Ceseda précise qu'elle doit « *couvrir les prestations prévues aux articles L. 160-8, L. 160-9 et L. 321-1 du code de la sécurité sociale.* », c'est-à-dire les prestations en nature de la sécurité sociale mais aussi le versement des IJ maladie (art.

L 321-1 CSS) ainsi que le risque maternité (art. L 160-9). Cela exclut donc de fait les personnes inactives isolées qui ne sont pas prises en charge par leur famille.

À nouveau, ce critère, potentiellement très exclusif, n'apparaît pas opposé par les caisses aux demandeurs dans les dossiers dont le Médiateur a eu à connaître.

La notion de « ressources suffisantes » constitue le troisième paramètre important intervenant dans les dossiers d'Aspa/Saspa qui ont été soumis au Médiateur. C'est celle qui est presque toujours mise en avant par les caisses pour justifier leur refus.

L'article R 233-1 du Ceseda dispose que « le caractère suffisant des ressources est apprécié en tenant compte de la situation personnelle de l'intéressé. En aucun cas, le montant exigé ne peut excéder le montant forfaitaire du revenu de solidarité active mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles. ».

Dans les consignes transmises à la CCMSA évoquées plus haut (LTC CCMSA DR 2025-224), la DSS recommande que « *Le montant des ressources que doit posséder le citoyen de l'UE doit être apprécié par référence au montant du RSA ou au montant de l'Aspa* ». La référence à des ressources pouvant équivaloir au montant de l'Aspa est ici particulièrement troublante : comment peut-on exiger d'une personne demandant le Saspa qu'elle possède déjà des ressources propres équivalentes à l'Aspa ? C'est pourquoi, ayant certainement bien identifié cet écueil logique, les CMSA se focalisent sur le montant du RSA, soit 646,52 € par mois en 2025.

Il faut cependant souligner que, puisque ce montant est un maximum, cela signifie qu'une somme inférieure pourrait aussi bien être réclamée. Cependant, rien ne permet dans les textes de déterminer ce que serait le montant plancher. La dernière phrase de l'article R 233-1 tente néanmoins d'apporter un élément d'appréciation complémentaire : « *La charge pour le système d'assistance sociale que peut constituer le ressortissant mentionné à l'article L. 233-1 est évaluée en prenant notamment en compte le montant des prestations sociales non contributives qui lui ont été accordées, la durée de ses difficultés et de son séjour.* »

On comprend ainsi que les organismes distribuant la prestation, c'est-à-dire les caisses régionales de l'Assurance retraite (Aspa) et les CMSA (Aspa et Saspa) ont en pratique une certaine latitude pour apprécier le montant de ressources propres exigible puisqu'il leur appartient de mettre en balance, d'une part les ressources de la personne (chiffrables en euros) ainsi que ses difficultés de vie (qui relèvent d'une autre base d'appréciation) et, d'autre part, ce qu'elle coûte ou ce qu'elle a déjà coûté au système social français.

Autant dire que l'exercice proposé par les textes aux caisses – justifier le cas échéant un refus par une décision motivée en droit et en faits – relève de la gageure.

Il semble donc qu'elles contournent le problème en le simplifiant : elles se bornent à exiger des ressources propres égales au montant du RSA, sans prendre en compte les spécificités de la situation de la personne. Une CMSA indiquait cependant dans un compte-rendu de CRA que ces spécificités seraient laissées « à l'appréciation des préfetures ». Cette assertion, dont la base juridique n'était pas citée, laisse poindre la volonté de renvoyer aux préfetures la responsabilité de déterminer individuellement quels sont les ressortissants européens en séjour régulier, et donc éligibles aux prestations familiales non-contributives et quels sont ceux qui ne le sont pas.

Au-delà du problème posé par l'application des textes, l'exigence même de disposer de ressources minimales n'est pas sans paradoxe. En effet, si une personne sollicite l'Aspa (et a fortiori le Saspa), c'est bien que – par nature – elle est déjà, ou qu'elle s'apprête à devenir, une « charge » pour le système d'assistance sociale français. Être éligible à une prestation de solidarité, accordée sur une base non-contributive, signifie implicitement que l'on n'a pas été en mesure de contribuer au financement de la sécurité sociale...

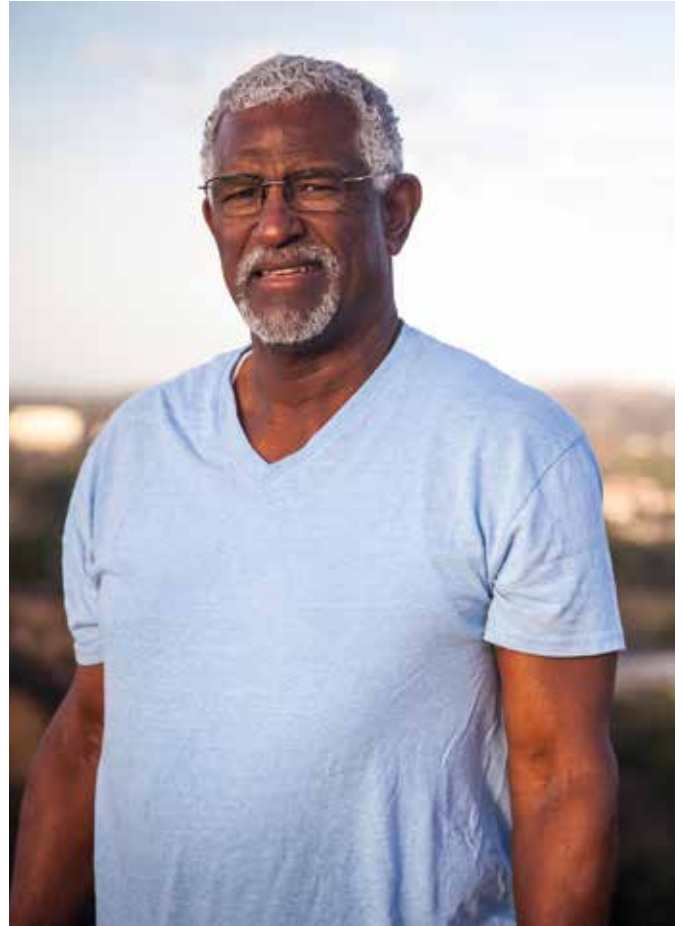
Plus fondamentalement encore, les conditions posées par le Ceseda pour restreindre de fait l'accès à une prestation de sécurité sociale qui se présente comme universelle pour toute personne résidant légalement en France paraissent aller à l'encontre des principes constitutionnels français. Nous l'avions déjà évoqué l'an dernier dans le rapport d'activités. L'article 11 du préambule de la Constitution de la République française du 27 octobre 1946 (qui fait partie du « bloc de constitutionnalité ») garantit à chaque être humain dans l'incapacité de travailler « le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Cette promesse républicaine de fournir des « moyens convenables d'existence » à toute personne résidant légalement sur le territoire apparaît contradictoire avec le fait de lui réclamer, a priori, des « ressources minimales ».

Pour les étrangers hors UE

Les conditions posées à l'article L 816-1 du CSS apparaissent beaucoup plus simples pour les personnes qui ne sont pas ressortissantes de l'Union européenne. Il leur est en effet seulement demandé – hormis les apatrides, réfugiés ou personnes ayant combattu pour la France – d'«Être titulaire depuis au moins dix ans d'un titre de séjour autorisant à travailler. »

Les litiges des CMSA avec ces personnes se concentrent de fait sur la continuité ou la discontinuité de la période de dix ans de détention de titres valides. Compte tenu des délais importants dans de nombreuses préfetures pour la délivrance des titres de séjour, des récépissés ou des titres provisoires sont délivrés aux demandeurs dans l'attente de l'obtention du titre définitif. Mais ces mêmes délais peuvent aussi conduire à ce que des périodes allant de plusieurs jours à plusieurs mois au cours des dix ans ne soient pas couvertes par un document de séjour valide, ce qui conduit alors à refuser l'ouverture du droit.

On se retrouve alors, à l'instar des Européens n'ayant pas de ressources propres suffisantes et demandant l'Aspa/Saspa, avec des personnes résidant de fait légalement en France au moment de leur litige mais ne disposant pas de moyens « convenables » pour y vivre, et auxquels la Nation refuse d'accorder la solidarité de « la collectivité » qu'elle leur promet pourtant par voie constitutionnelle...



RECOMMANDATION :

Il conviendrait de simplifier et d'uniformiser les prérequis exigés des étrangers résidant légalement dans le pays et demandant l'Aspa/Saspa, qu'ils soient d'origine européenne ou non. Cela à la fois pour des raisons de conformité à nos principes constitutionnels, d'équité entre personnes résidant légalement sur le territoire national mais aussi de facilité de mise en œuvre par les caisses servant cette prestation.

Cette réforme passe elle-même, à n'en pas douter, par une simplification des règles actuelles d'entrée et de séjour des étrangers.