

LA REVUE DE LA

FONDATION

IFRAP

N° 268
Juin 2025

EXIGER PLUS
pour l'accès
aux prestations
SOCIALES

03 Étude

Exiger plus pour l'accès aux prestations sociales

23 Fonction publique

Combien la France compte d'effectifs publics en plus par rapport à la moyenne européenne ?

26 Budget 2026

« Faire une année blanche est la seule option crédible possible »

28 Finances publiques

Les 14 mesures qui ont permis à l'Italie de redresser ses comptes publics

32 Référendum

Référendum budgétaire ? L'exemple des votations suisses

FONDATION
IFRAP pour la recherche
sur les administrations
et les politiques publiques

est une publication de la Fondation IFRAP.
Fondation reconnue d'utilité publique.

Mensuel. Prix au numéro : 8 €. Abonnement annuel : 65 €.
32 rue des Jeuneurs, CS 62302, 75086 Paris cedex 02.

☎ 01 42 33 29 15 ✉ fondation@ifrap.org 🌐 www.ifrap.org

Directeur de la publication: Agnès Verdier-Molinié. **Directrice de la rédaction:** Sandrine Gorreri. **Équipe de rédaction:** Samuel Servière (expert finances publiques). **Responsable du service abonnements:** Monique Olivet. **Conception éditoriale et graphique:** Arcos (03 74 47 04 65). **Impression:** Socosprint Imprimeurs, 36 route d'Archettes, 88000 Épinal. **Dépôt légal:** à parution. **ISSN:** 1776-9671 (print) / 2268-5278 (web). **CPPAP:** 0125 G 82410.



Exiger plus pour l'accès aux prestations sociales

Par l'équipe de la Fondation IFRAP

La question de la conditionnalité des aides sociales est épineuse. Si l'on se concentre sur les minimas sociaux (RSA, AAH et ASPA), les aides personnelles au logement, les allocations familiales, on arrive à 48 milliards d'euros en 2022. Il s'agit d'allocations versées sans exigences préalables de cotisations, au cœur de notre système de redistribution.

Ces aides sont exclusivement réservées aux Français et aux étrangers légaux. En ce qui concerne les étrangers légaux, il convient de distinguer les ressortissants d'États communautaires et les extracommunautaires. Ces deux groupes jouissent de droits différents. Enfin, parmi les pays extracommunautaires, certains ont signé un accord de Sécurité sociale avec la France, permettant à leurs citoyens de toucher certaines aides avec les mêmes conditions que les ressortissants communautaires. Finalement, chaque minima a ses critères et ses conditions d'accès spécifiques. Cela en rend la compréhension très difficile et favorise les indus et les fraudes. Pour les étrangers extracommunautaires, un titre de séjour donne accès à l'AAH, aux APL et aux allocations familiales. Pour le RSA, il faut un titre de séjour permettant de travailler depuis au moins 5 ans. Pour l'ASPA, il faut un séjour légal depuis au moins 10 ans. Quant aux étrangers communautaires, le simple droit de séjour légal permet, après les 3 mois de libre circulation dans l'UE, de toucher les cinq aides étudiées.

Dans les pays européens ayant des dispositifs similaires, on constate des règles plus strictes. Ainsi, **pour le revenu de subsistance**, le Danemark exige 9 ans de résidence, dont 2 ans et demi d'emploi régulier, au cours des 10 dernières années. Pour **l'aide au handicap**, Espagne et Belgique demandent une durée de séjour minimale (5 ans). Pour **les allocations**

familiales, l'Italie demande un droit de séjour permanent ou un permis de travail supérieur à 6 mois. Pour **le minimum vieillesse**, la France impose 10 ans aux ressortissants extracommunautaires, mais les nombreux accords de Sécurité sociale outrepassent cette règle.

La modification des conditions d'accès aux prestations sociales est très encadrée par la loi : au niveau national, par le Conseil constitutionnel et au niveau européen, par la Cour de justice de l'Union européenne. Le premier refuse une durée de séjour minimale de 5 ans pour les APL au titre d'un égal accès aux aides. Le second autorise une durée de résidence minimale de 5 ans pour bénéficier des prestations sociales. Toutefois, un caractère inconditionnel a été reconnu aux allocations familiales. Il n'est donc pas possible d'imposer une durée de résidence.

Il serait opportun de conditionner les aides sociales relevant de la solidarité, à un séjour légal en France pour tous les résidents : ASPA (10 ans), RSA (5 ans), AAH (5 ans), APL (5 ans), Allocations familiales (inconditionnelles).

Fondamentalement égalitaire, cette réforme permettrait de distinguer les bénéficiaires de l'aide sociale seulement par rapport à leur attachement au sol français. Ainsi, un Français né au Cameroun devra attendre 5 ans à son retour en France avant d'être éligible au RSA. En revanche, un Camerounais né en France pourra en bénéficier une fois les autres conditions remplies. En cas de séjour prolongé à l'étranger, l'antériorité serait perdue au bout de 5 ans.

De même, il serait utile de revoir le seuil de prise en compte du patrimoine pour toutes les aides sociales non contributives. Ils sont aujourd'hui trop disparates. On pourrait également limiter dans le temps certaines aides (RSA, APL) pour éviter la dépendance illimitée aux aides sociales.

Les prestations sociales : une dépense en progression continue

Dépenses de prestations sociales en 2022 : 848 Mds €

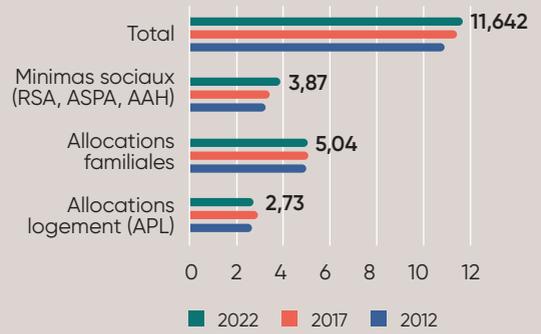
Sous conditions de ressources : 93,3 Mds €

Périmètre de l'étude
48 Mds €

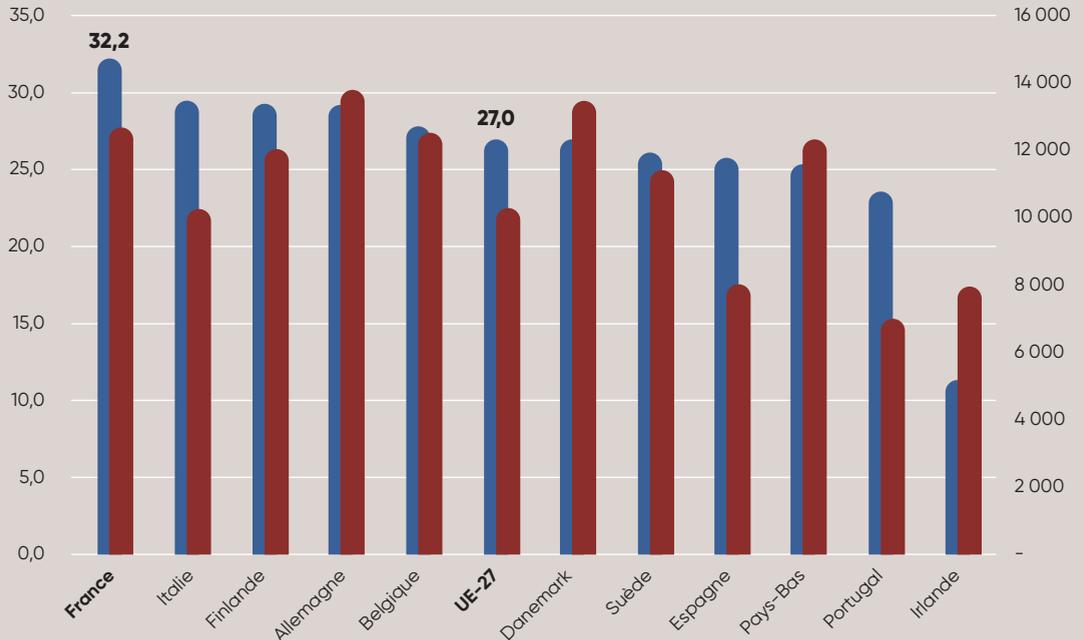
ÉVOLUTION DU MONTANT DES PRESTATIONS DES AIDES SOCIALES ÉTUDIÉES (en milliards d'euros)



ÉVOLUTION DES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES SOCIALES ÉTUDIÉES (en millions)



DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE (en % de PIB en bleu, échelle de gauche) et en € par habitant (en rouge, échelle de droite)



I. RSA et équivalents européens : quelles conditions

Le **Revenu de solidarité active (RSA)** est une allocation sociale versée aux foyers en grande précarité. Dans le cas général, l'aide est réservée aux plus de 25 ans qui vivent en France de façon stable et entrent dans le barème de ressources.

Les conditions pour les Français

La première condition pour toucher le RSA en France est **d'avoir au moins 25 ans**¹. Il n'y a pas d'âge maximal. Dans la plupart des cas, l'ASPA est proposée par la CAF lorsque le bénéficiaire a atteint l'âge minimum légal de départ à la retraite, c'est-à-dire 75 ans.

Il faut aussi **vivre en France de façon stable et effective**. Ainsi, un expatrié qui vivrait plus de trois mois par an à l'étranger ne pourrait pas toucher le RSA. Le calcul se fait sur un mois civil complet de résidence.

LES CONDITIONS POUR TOUCHER LE RSA

Conditions	Étranger communautaire	Étranger extra-communautaire
Résider en France de façon stable et régulière pendant au moins 9 mois par an	Oui	Oui
Remplir l'une de ces conditions au moment de la demande :		
• Avoir droit de séjour en France et y vivre depuis au moins 3 mois	Oui	Oui
• Avoir eu un travail déclaré en France et être sans emploi (inscrit à France Travail), ou en arrêt maladie, ou en formation professionnelle		
Remplir l'une de ces conditions :		
• Avoir un titre de séjour permettant de travailler en France depuis au moins 5 ans		
• Avoir la carte de résident ou un titre de séjour équivalent	Non	Oui (sauf Algérie*)
• Avoir le statut de réfugié		
• Être reconnu apatride		
• Être bénéficiaire de la protection subsidiaire		

Le **forfait logement** intervient si l'allocataire touche aussi une aide au logement, s'il est logé à titre gratuit ou s'il est propriétaire de sa résidence principale. Il s'agit d'une somme qui est ajoutée aux ressources et vient diminuer le montant du RSA².

Avant de demander le RSA, l'allocataire doit **avoir souscrit à toutes les autres aides auxquelles il pourrait être éligible**. En effet, certaines sont incluses dans la déclaration de

Pour être allocataire, il faut **respecter un plafond de ressources** déterminé par la CAF. Cette aide non contributive varie en fonction de la composition du foyer, des ressources de l'allocataire (salaire, pensions et autres revenus) et de la situation familiale. Si l'on perçoit un petit revenu, le RSA vient compléter cette ressource pour arriver au montant forfaitaire.

Les conditions pour les étrangers

Les étrangers qui voudraient toucher le RSA en France sont soumis aux **mêmes conditions d'âge et de ressources** que les citoyens. En plus de cela, certains critères spécifiques s'appliquent spécialement à ces personnes. Là encore, il faut distinguer les étrangers communautaires (Espace économique européen et Suisse) et extracommunautaires.

ressources, et donc prises en compte dans le calcul du montant du RSA.

Les élèves, étudiants ou stagiaires d'entreprise non rémunérés ne peuvent pas toucher le RSA, sauf s'ils sont parents isolés³. On ne peut pas non plus toucher l'allocation si l'on se trouve en congé parental (total ou partiel), en congé sabbatique, en congé sans solde ou en disponibilité.

1. ou avoir un enfant à charge ou avoir entre 18 et 25 ans et avoir exercé une activité à temps complet pendant 2 ans sur les 3 dernières années)

2. Il varie en fonction du nombre de personnes dans le foyer (une personne = 77,58 € / deux personnes = 155,16 € / trois personnes ou plus = 192,02 €).

3. Célibataire, séparé, divorcé ou veuf avec la charge d'un enfant né ou à naître

Qu'en est-il de la fraude au RSA ?

Les deux types de fraudes les plus répandus sont l'oubli d'une déclaration réclamée par la CAF et la falsification d'une déclaration. Dans les deux cas, l'allocataire est considéré comme fraudeur seulement s'il est prouvé que la faute a été commise de façon délibérée.

Exemple : deux personnes vivent en couple avec un enfant et sans revenu. Ils font leur déclaration d'impôt à deux adresses différentes. La femme touchera un RSA majoré pour mère « isolée » avec un enfant à charge (1 106,95 €) et le père, le RSA de base (646,52 €). Résultat : 589,73 € perçus en plus. Ils auraient normalement dû toucher 1 163,74 €. Interviewé par RMC, David, conseiller bancaire, affirme qu'il voit des cas similaires très régulièrement. Soumis au secret bancaire, il ne peut pas agir (émission Les GG du 6 mai 2025).

En 2024, la Cnaf a détecté 449 millions d'euros de

fraudes. Ce chiffre qui paraît important est pourtant une goutte d'eau dans l'océan des fraudes de la branche Famille évaluées à 4,9 milliards d'euros par an. Sur ce montant, **environ 30 %, soit 1,5 milliard**, sont imputables à la fraude au RSA.

Pour l'instant, les cas de fraude au RSA sont principalement sanctionnés par une **obligation de rembourser** les sommes indûment perçues avec une majoration de 10%. En plus de cela, une amende de 135 € à 31 400 € peut être attribuée. Pour les cas les plus graves, une action en justice peut être enclenchée.

La **réforme du RSA** prévoit des sanctions pour les personnes ne respectant pas l'obligation nouvelle de rechercher un emploi via le contrat d'engagement. Bizarrement, le décret fixant les sanctions, qui devait être prêt pour le premier janvier 2025, n'est toujours pas publié.

À quel âge peut-on toucher le RSA en Europe ?

Les tranches d'âge conditionnant l'accès à un revenu d'existence varient en fonction des pays. En France, il faut, dans le cas général, avoir 25 ans.

La Belgique, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède accordent cette allocation à partir de 18 ans. Bien qu'en Finlande, l'âge minimal ne soit pas précisé, l'aide est généralement accordée à 18 ans. L'Italie se base sur le même âge minimal. Toutefois, il est nécessaire de se trouver dans une situation particulière (enfant à charge, handicap, etc.) pour toucher le minima. L'Espagne conditionne son Ingreso mínimo vital à 23 ans, quand l'Allemagne accorde son Bürgergeld aux jeunes à partir de 15 ans. Au regard des autres pays européens, la France est assez stricte quant à l'âge d'obtention du RSA. On peut toutefois y avoir accès dès 18 ans sous conditions, notamment jeune actif ou parent.

L'Italie limite son Assegno di Inclusione dans le temps. Il peut être touché pour une durée de 18 mois renouvelable après 1 mois d'interruption. Une fois renouvelé, l'allocataire y a droit au maximum pendant 12 mois. Au Portugal, le Rendimento social de inserção (RSI) est versé pendant 12 mois. Il est néanmoins renouvelable si les conditions sont respectées. Au Royaume-Uni, si l'allocataire dispose de plus de 6 000 £ d'épargne, l'Universal credit est réduit de 4,35 £ par tranche de 250 £ entre 6 000 £ et 16 000 £. Pour éviter les fraudes et les indus, la Suède réévalue mensuellement les données des allocataires de l'Ekonomiskt bistånd. Ces derniers doivent donc reformuler une demande tous les mois. Dans tous les autres pays, le versement est suspendu si le bénéficiaire ne remplit plus les critères, notamment de ressources. Des réévaluations régulières du dossier sont prévues.

Parmi les 1 700 000 bénéficiaires du RSA en 2015, on comptait 232 000 étrangers extraeuropéens selon une proposition de loi déposée le mardi 30 juin 2020 à l'Assemblée nationale. D'après les députés LR, cela représente de l'ordre de 1,2 milliard d'euros/an.

Le cas particulier de l'Algérie

Selon Service-public.fr, la condition du titre de séjour d'au moins 5 ans « n'est pas applicable aux personnes de nationalité algérienne »⁴. Par sa décision N° 279685⁵, le Conseil d'État statue, au regard des accords bilatéraux signés entre la France et l'Algérie, qu'un Algérien a « les mêmes droits que les nationaux français » en matière de Sécurité sociale. Il peut toucher le RMI (ancien RSA) sans justifier de la détention d'un titre de séjour depuis 5 ans. Cette jurisprudence du Conseil d'État est confirmée par la circulaire N° 2010-067 de la CNAF du 21 avril 2010⁶.

Et en dans les autres pays européens ?

Dans d'autres pays d'Europe, une aide

comparable au RSA est accordée aux personnes dans le besoin. En considérant ces pays européens, on remarque une différence s'agissant des sanctions. Avant la loi pour le « plein emploi », les allocataires du RSA n'étaient pas sanctionnés s'ils ne respectaient pas l'objectif de réinsertion. Ils n'étaient même pas tenus de s'inscrire à France Travail. Depuis le premier janvier 2025, cela a enfin changé avec leur inscription automatique. Toutefois, le décret fixant les sanctions tarde à être émis. Dans l'entière des pays étudiés, des sanctions sont appliquées.

Concernant les critères supplémentaires appliqués aux étrangers, ils diffèrent grandement entre les pays. : la Belgique applique les mêmes conditions de résidence que la France pour les étrangers quand le Danemark est plus sévère (9 ans de résidence, dont 2 ans et demi d'emploi régulier, au cours des 10 dernières années). Tandis que les Pays-Bas remettent en question le titre de séjour si les étrangers sont inactifs et considérés comme dépendants de l'aide. Petit tour des règles en la matière.

LES CONDITIONS DE RESSOURCES DU RSA ET EQUIVALENTS EUROPÉENS

	Nom	Conditions de ressources	Montant mensuel
France	Revenu de solidarité active (RSA)	Les ressources ne doivent pas dépasser les montants du RSA. Le train de vie peut être pris en compte.	646,52 €
Belgique	Revenu d'intégration sociale (RIS)	Avoir de très faibles revenus ou pas de revenus. L'épargne est prise en compte à partir de 6 200 € par an.	876,13 €
Pays-Bas	Bijstandsuitkering	Avoir de très faibles ressources ou pas de ressources et un patrimoine ne dépassant pas 7 575 € pour une personne seule.	1 345,45 €
Italie	Assegno di Inclusione	L'Indicatore di Situazione Economica Equivalente (équivalent de notre revenu fiscal de référence) doit être inférieur à 10 140 euros	480 à 780 €
Finlande	Toimeentulotuki	Les ressources et les actifs influent sur l'éligibilité et le montant de l'aide	593,55 €
Danemark	Selvforsørgelsesydelse og hjemrejseydelse	Incapacité à subvenir à ses besoins vitaux et impossibilité d'être aidé par la famille	392,16 €
Espagne	Ingreso mínimo vital (IMV)	Pour une personne seule, revenu ne dépassant pas les 1 700 € mensuels et patrimoine net de moins de 40 707 €	658,81 €
Allemagne	Bürgergeld	Revenus faibles et patrimoine maximal de 150 € par année d'âge avec un plafond d'environ 10 000 €	563 €
Portugal	Rendimento Social de Inserção (RSI)	Les ressources ne peuvent pas dépasser le montant du RSI	242,33 €

4. Service-public.fr, RSA : demandeur de 25 ans et plus, mäj 01/04/2025

5. Conseil d'État, 1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies, 279685, Publié au recueil Lebon, 09/11/2007

6. Cnaf, Lettre-circulaire N° 2010-067, 21/04/2010

LES CONDITIONS DE RÉSIDENCE DU RSA ET EQUIVALENTS EUROPÉENS

	Conditions de résidence	Conditions pour les étrangers
France	Résider de façon stable et régulière pendant au moins 9 mois par an en France	<u>Communautaires</u> : droit de séjour et résider depuis au moins trois mois ou avoir eu un travail déclaré en France <u>Autres (sauf Algérie)</u> : Titre de séjour permettant de travailler depuis au moins 5 ans
Belgique	Résider légalement en Belgique	<u>Communautaires</u> : droit de séjour de plus de trois mois <u>Autres</u> : Carte K (résidence permanente et sans interruption en Belgique pendant 5 ans pour l'obtenir)
Pays-Bas	Résider légalement aux Pays-Bas	Titre de séjour requis. Toutefois, s'ils sont considérés comme entièrement dépendants de l'aide, leur titre de séjour peut être menacé. Les personnes ayant obtenu la résidence permanente (acquise au bout de 5 ans de résidence avec un titre de séjour valide) ne sont pas concernées par cette possible sanction.
Italie	Résider légalement en Italie	<u>Communautaires</u> : avoir la citoyenneté européenne. Résider depuis au moins 5 ans, dont les deux dernières années sans interruption. <u>Autres</u> : permis de séjour de l'UE pour résidents de longue durée ou statut protégé par le droit international (asile ou protection subsidiaire). Résider depuis au moins 5 ans, dont les deux dernières années sans interruption.
Finlande	Résider légalement de façon permanente en Finlande	Pas de conditions spécifiques si ce n'est de signer un plan d'intégration de l'immigré et de rechercher du travail.
Danemark	Résider légalement au Danemark	Avoir vécu 9 ans, dont 2 ans et demi d'emploi régulier, au cours des 10 dernières années dans le Royaume (Danemark, Groenland, îles Féroé)
Espagne	Résider de façon légale et effective en Espagne	Résider sur le territoire de manière légale et effective depuis au moins 1 an
Allemagne	Résider et vivre en Allemagne	<u>Communautaires</u> : avoir travaillé, et donc cotisé à la Sécurité sociale. Une jurisprudence de la Cour fédérale sociale a toutefois établi qu'après 5 ans de résidence légale ininterrompue, un citoyen de l'UE peut bénéficier du droit au séjour sur le fondement du séjour durable, et donc prétendre au Bürgergeld. <u>Autres</u> : obtention d'un titre de séjour durable et résidence stable sur le territoire fédéral depuis au moins cinq ans
Portugal	Résider légalement au Portugal	<u>Communautaires</u> : résider légalement <u>Autres</u> : résider légalement depuis au moins 1 an

Sources : Cleiss et autres sources nationales⁷

II. Minimum vieillesse : les conditions pour le toucher, qu'on soit Français ou étranger

L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), communément appelée « minimum vieillesse », a pour but d'assurer un niveau de vie minimum aux personnes âgées de plus de 65 ans percevant de faibles revenus. Fin 2022, **559 200 personnes** touchaient l'ASPA. Pour un

coût d'environ 4 milliards d'euros. Ce coût était de 2,7 milliards en 2018. Selon qu'on soit Français ou européen, communautaire ou étranger extra-communautaire ou étranger issu d'un pays ayant signé une convention bilatérale avec la France, les critères d'éligibilités ne sont pas les

mêmes. Étant donné l'augmentation importante du coût annuel du minimum vieillesse, on peut se poser légitimement la question de durcir les conditions d'éligibilité des différents ressortissants, notamment en matière de durée préalable de résidence en France qui devrait être de 10 ans, quelle que soit la situation. La France est d'ailleurs plus généreuse que la plupart des pays européens en la matière.

Les conditions pour les ressortissants des États communautaires

Dans le cas général, pour bénéficier de l'ASPA, il faut être âgé d'au minimum **65 ans** (sauf handicap ou ancien combattant, à partir de 62 ans). L'aide est soumise à un **plafond de ressources** (1034,28€ brut par mois pour une personne seule, et 1605,73€ pour un couple) qui conditionne son obtention.

Pour les étrangers, cela se complique. Les critères sont multiples et les exceptions, nombreuses. Il faut faire la distinction entre les personnes venant d'États communautaires et les autres.

La première catégorie regroupe les cas suivants : les ressortissants d'un État communautaire ; les personnes réfugiées, apatrides ou bénéficiant de la protection subsidiaire ; les personnes ayant combattu pour la France ; les personnes originaires d'un des pays ayant un accord avec la France (Algérie, Andorre, Bénin, Cap-Vert, République du Congo, Gabon, Israël, Madagascar, Mali, Maroc, Monaco, Sénégal, Togo, Turquie, Tunisie).

Pour les étrangers se trouvant dans l'un de ces cas, l'obligation d'avoir un titre de séjour depuis 10 ans ne s'applique pas. Ils doivent tout de même résider en France plus de 9 mois par an.

Les conditions pour les ressortissants de pays extra-communautaires

Dans le cas des États extracommunautaires, en plus du plafond de ressources et des 65 ans, il faut **résider en France de façon stable et effective pendant au moins neuf mois** par an

et être titulaire d'un titre de séjour en cours de validité depuis **au moins 10 ans**.

Les étrangers extracommunautaires en situation irrégulière ne sont pas éligibles à l'ASPA. Leur statut de migrant, couplé à l'absence de titre de séjour, les empêche de devenir bénéficiaires. Ceux qui sont en situation régulière, mais résident depuis moins de 10 ans sur le sol français ne peuvent pas non plus toucher l'ASPA.

Des conditions spécifiques pour les ressortissants de pays ayant signé un accord bilatéral avec la France

Les conditions préférentielles accordées aux pays susmentionnés, à savoir l'absence d'obligation de possession d'un titre de séjour d'au moins 10 ans, sont permises « sous certaines conditions » selon Servicepublic.fr⁸.

Les ressortissants exemptés de la possession d'un titre de séjour d'au moins 10 ans doivent fournir l'un des documents cités dans l'arrêté du 10 mai 2017⁹. Cela est permis implicitement par les conventions bilatérales signées entre la France et ces pays. Pour l'Algérie par exemple, la Convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire affirme le principe de l'égalité de traitement des ressortissants des deux pays en matière de Sécurité sociale. Ainsi, bien qu'il ne soit pas directement évoqué dans le texte, le minimum vieillesse est accordé aux ressortissants algériens comme aux citoyens français, en témoigne une note d'instruction réseau CNAV¹⁰. En effet, les traités sont supérieurs aux lois. Même principe avec le Maroc : la Convention générale sur la Sécurité sociale sacralise une égalité de traitement.

Qu'est-ce que ça donne en chiffres ?

Les personnes étrangères représentent, en 2021, **35% des 70 000 allocataires** du minimum vieillesse n'ayant jamais cotisé¹¹. Ces derniers dépendent du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA), car ils ne sont rattachés à aucune caisse.

8. Service public, vos droits, ASPA

9. Légifrance, Arrêté du 10 mai 2017 fixant la liste des titres de séjour prévu au I de l'article R. 111-3 du code de la Sécurité sociale

10. ASPA - condition de régularité de séjour pour les ressortissants algériens, CNAV, 19/11/2014

Le montant de l'ASPA s'élève à 1034,28 € par mois pour une personne seule et 1 605,73 € pour un couple. Il faut toutefois préciser qu'une partie des bénéficiaires ne touche pas l'entièreté de la somme puisque ces montants concernent une personne qui ne touche aucun revenu.

Les revenus sont déduits de l'aide. Ainsi, une personne seule qui toucherait une pension de 300€ percevrait une pension de 734,28€ d'ASPA.

Des fraudes anormalement élevées

Selon le rapport de la Cour des comptes de 2021 sur la Sécurité sociale, le dispositif d'attribution de l'ASPA laisse à désirer. De plus, nombreuses sont les personnes éligibles qui ne touchent pas l'aide par manque d'information. La Cour dénonce « des taux d'erreurs et des risques de fraude élevés ». Les fraudes de la branche Vieillesse sont imputables à 75% au minimum vieillesse. Cela est principalement dû aux conditions de résidence complexes et peu compréhensibles.

MINIMUM VIEILLESSE EN EUROPE

	Nom	Age	Résidence	Conditions étrangers	Montant
France	ASPA	65 ans	Résidence en France 9 mois par an	<u>Communautaires</u> : (et signataires d'une convention) : résidence légale après 3 mois <u>Autres</u> : 10 ans de résidence	1 034,28 €
Danemark	Folkepension	67 ans	Résidence permanente au Royaume (Danemark, Îles Féroé ou Groenland)	<u>Communautaires</u> : avoir résidé de façon permanente au Danemark pendant au moins 10 ans (entre 15 et 67 ans). Le taux ne sera plein qu'à partir de 40 ans de résidence. <u>Autres</u> : convention bilatérale, sinon pas d'accès à la pension	Base : 965 € Complément : 1117 €
Italie	Assegno sociale	67 ans	Résidence stable et effective en Italie	<u>Communautaires</u> : inscrits au bureau d'état civil. 10 ans de résidence <u>Autres</u> : 10 ans de résidence et permis de séjour longue durée de l'UE	539 €
Royaume-Uni	Pension Credit	66-67 ans	Résider au Royaume-Uni	<u>Communautaires</u> : settled status (5 ans de résidence) <u>Autres</u> : résidence permanente (5 ans) si pas de mention « no recourse to public funds »	227 €
Allemagne	Grundsicherung im Alter	67 ans	Résider habituellement en Allemagne	<u>Communautaires</u> : droit de séjour valide en théorie. En principe, l'aide est souvent conditionnée à 5 ans <u>Autres</u> : droit de séjour permanent (5 années qualifiantes)	563 €

11. Cour des comptes, Le minimum vieillesse et l'allocation de rentrée scolaire : une contribution forte à la réduction de la pauvreté, des performances de gestion contrastées, Sécurité sociale 2021

III. Allocation aux adultes handicapés : comparaison des conditions en France et en Europe

En France, **1,29 million de personnes sont allocataires de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) en 2022**, pour un montant total de 12 milliards d'euros¹². Il s'agit d'une aide sociale non contributive versée aux personnes handicapées de plus de 20 ans. Le taux de handicap, déterminé par la Commission des droits pour l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), doit être supérieur à 80 %, ou compris entre 50 et 79 % avec une réduction de l'accès à l'emploi. Il faut aussi résider en France et respecter un plafond de ressources. Parmi les allocataires, **4/5 sont des personnes seules et en majorité sans enfant**.

Il faut avoir sa **résidence permanente en France** et il est requis de ne pas quitter le territoire national pendant plus de trois mois comme c'est le cas pour le RSA et l'ASPA. Il y a toutefois trois exceptions : le cas d'une hospitalisation à l'étranger, le placement dans un établissement ou dans un service médico-social en Belgique ou encore de la poursuite d'études ou stages professionnels. L'Allocation aux adultes handicapés s'élève, pour une personne seule, à **1 033,32 € par mois**. Ce montant varie en fonction des ressources et de la composition du foyer.

Et pour les étrangers

L'article L821-1 du code de la Sécurité sociale certifie que les étrangers ressortissants d'un pays communautaire doivent être **en situation régulière et résider en France depuis plus de trois mois** pour toucher l'AAH. Cette dernière condition n'est pas exigée pour les personnes qui exercent une activité professionnelle, celles qui ont exercé une activité professionnelle et sont en incapacité permanente de travailler pour raisons médicales ou suivent une formation professionnelle, et pour les ascendants, conjoints ou descendants des personnes se trouvant dans les deux situations.

Pour ceux originaires d'un pays extracommunautaire, un **titre de séjour**, en plus des autres conditions, suffit à rendre éligible à l'AAH.

Les dispositifs équivalents européens

D'autres pays européens ont un système de minimas sociaux pour les personnes handicapées. La plupart ciblent les personnes ayant un handicap qui provoque une incapacité de travailler ou une importante réduction du niveau de vie. Les allocataires sont généralement aidés à compter **de l'âge de leur majorité et jusqu'à leur départ à la retraite**.

L'accès à l'aide aux personnes handicapées est généralement **facilité par rapport à d'autres minimas sociaux**. En effet, les conditions d'invalidité réduisent déjà fortement le champ des personnes éligibles. **Souvent, un titre de séjour est suffisant**.

Tous les pays demandent aux individus de **résider de façon stable, légale et permanente** sur leur territoire. La Suède exige trois années de résidence depuis l'âge de 16 ans et le Danemark, 3 ans depuis l'âge de 15 ans. Pour le Royaume-Uni, il faut y avoir résidé au moins 2 ans sur les 3 dernières années. Généralement, les **ressortissants communautaires** sont soumis aux mêmes conditions que les nationaux. La Belgique, L'Espagne et l'Irlande exigent un minimum de trois mois de résidence.

Pour ce qui est des **ressortissants extracommunautaires**, certains pays sont plus restrictifs. Ainsi, le Danemark impose 10 ans de résidence, dont les 5 dernières années, de façon continue. La Belgique et l'Espagne leur demandent 5 années de résidence.

12. La protection sociale en France et en Europe en 2022, Résultats des comptes de la protection sociale, DREES, Édition 2023

LES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS ET CONDITIONS EN FAVEUR DES ADULTES HANDICAPÉS EN EUROPE

	Nom	Invalidité	Résidence	Conditions étrangers	Montant/mois
France	Allocation aux adultes handicapés (AAH)	Handicap d'au moins 80 %, ou compris entre 50 et 79 % avec une réduction de l'accès à l'emploi	Résidence permanente en France	<u>Communautaires</u> : 3 mois de résidence <u>Autres</u> : titre de séjour	1 033 €
Belgique	Allocation de remplacement de revenus (ARR)	Handicap empêchant de travailler ou réduisant la capacité de gain à 1/3 d'un travailleur en pleine capacité	Résider en Belgique de façon effective et y être domicilié	<u>Communautaires</u> (et Maroc, Algérie, Tunisie) : 3 mois de résidence <u>Autres</u> : Permis de séjour de longue durée (carte K) requérant 5 ans de résidence	± 1 321 €
Pays-Bas	Wajong	Totale à 18 ans ou entre 18 et 30 ans s'ils ont au moins 6 mois d'études durant l'année précédant l'invalidité	Résider aux Pays-Bas et y être assuré socialement	Avoir un titre de séjour	75% du salaire minimum légal ± 1 550 €
Espagne	Prestación por discapacidad	65 % et plus	Résider en Espagne	<u>Communautaires</u> : 3 mois de résidence <u>Autres</u> : avoir résidé en Espagne depuis 5 ans dont 2 ans de façon ininterrompue	± 565 €
Italie	Pensione di inabilità agli invalidi civili	100%	Résider en Italie	<u>Communautaires</u> : inscription au bureau d'état civil <u>Autres</u> : permis de séjour d'au moins un an	± 334 €
Suède	Garantiersättning	25%	Résider en Suède et justifier de 3 années de résidence en Suède depuis les 16 ans	Avoir un titre de séjour	Dépend de l'âge, du revenu et du degré d'incapacité ± 930 € max
Danemark	Førtidspension	Handicap permanent, impacte fortement les ressources	Résider Au Danemark pendant au moins 3 ans entre 15 ans et l'âge légal de départ à la retraite	<u>Communautaires</u> : mêmes conditions <u>Autres</u> : 10 ans de résidence, dont les 5 dernières années	± 2 830 €
Irlande	Disability Allowance	Handicap entraînant une inaptitude au travail depuis 1 an et qui durera potentiellement encore au moins 1 an	Résider en Irlande	<u>Communautaires</u> : souvent 3 mois de résidence <u>Autres</u> : Avoir obtenu la résidence habituelle	244 €/semaine ± 976 €
Allemagne	Grundsicherung bei Erwerbsminderung	Totale (incapacité de travailler plus de 3h par jour)	Résider en Allemagne (plus d'aides si 4 semaines en continu à l'étranger)	Avoir un titre de séjour	563 €
Portugal	Prestação social para inclusão	60 % et plus	Résider légalement au Portugal	Avoir un titre de séjour	Base ± 325 € Complément ± 565 € (en cas de précarité plus importante)
Royaume-Uni	Personal Independence Payment (PIP)	Longue durée + difficulté à effectuer des tâches quotidiennes ou à se déplacer	Résider au Royaume-Uni et y avoir vécu pendant au moins 2 des 3 dernières années	<u>Communautaires</u> : settled status (statut de résident permanent) <u>Autres</u> : titre de séjour avec droit de résidence	± 500 €

IV. Allocations familiales : les conditions pour être bénéficiaire en France et à l'étranger

En 2022, les dépenses faites au titre des allocations familiales représentent 13 milliards d'euros sur 59 milliards du risque famille, soit 22 %. Il s'agit d'une aide pour les familles avec au moins deux enfants à charge visant à atténuer en partie les frais liés à l'éducation. Pour y être éligible, il faut résider en France de façon habituelle. Depuis le 1^{er} juillet 2015, les allocations familiales sont distribuées sous conditions de ressources : leur montant varie en fonction des revenus du foyer. Dans la plupart des pays européens, une aide similaire est versée aux parents dès le premier enfant.

Pour les étrangers, ils peuvent toucher les allocations familiales en France à condition de pouvoir prouver un séjour légal pour les communautaires (contrats de travail...) ou d'être bénéficiaires d'un titre de séjour pour les ressortissants extracommunautaires. Toutefois, pour les étrangers, la majorité des États européens exige un titre de séjour délivré avant l'entrée sur le territoire pour pouvoir prétendre aux allocations familiales. La France se distingue dans sa procédure, car bien que le visa valant titre de séjour soit requis à l'entrée, sa validation se fait après l'arrivée, ce qui diffère des pratiques plus strictes observées dans d'autres pays comme la Belgique, les Pays-Bas ou la Suède...

Les conditions pour les Français

Un Français est éligible aux allocations familiales **à partir de deux enfants**. Le montant de l'allocation dépend du revenu et de la composition du ménage. Il doit aussi avoir sa **résidence habituelle en France**. En clair, cela signifie qu'il doit y résider, de façon consécutive ou non, au moins 9 mois par an. Il en va de même pour la résidence des enfants : s'ils quittent le territoire pendant une durée supérieure à 3 mois par an, l'aide est suspendue. Cette condition ne s'applique pas dans les deux cas suivants :

- Ils font leurs études ou bénéficient de soins médicaux dans un pays proche et rentrent régulièrement dans le foyer familial.
- Ils font « un séjour à l'étranger pour apprendre une langue étrangère, recevoir des soins, poursuivre ses études ou sa formation professionnelle (apprentissage en entreprise, etc.). »¹³

Concernant **le montant** des allocations, il varie selon les ressources du foyer. En fonction des ressources, voici les montants pour deux enfants.

MONTANT DES ALLOCATIONS FAMILIALES EN FONCTION DES RESSOURCES DU FOYER

Ressources	Montant de base	Majoration (enfant de + de 14 ans)
78 565 € ou moins	151,04 €	+ 75,53 € si le second enfant a plus de 14 ans
Entre 78 565 € et 104 719 € inclus	75,53 €	+ 37,77 € si le second enfant a plus de 14 ans
Plus de 104 719 €	37,76 €	+ 18,89 € si le second enfant a plus de 14 ans

Afin de réduire les effets de seuil, un complément dégressif est accordé aux foyers qui dépassent de peu le plafond de ressources¹⁴...

Quelles exigences pour les étrangers ?

Pour un ressortissant de l'Espace économique européen et la Suisse (communautaire), il faut

pouvoir justifier **du droit au séjour notamment comme travailleur, inactif ou étudiant**. La résidence en France est évidemment exigée. Un enfant à charge au moins doit résider en France¹⁵. Pour les étrangers extracommunautaires, ce sont les mêmes conditions à cela près qu'il leur faut un **titre de séjour** pour être dans la légalité et bénéficier du système social.

13. Allocations familiales (famille de 2 enfants ou plus), Service-public.fr, m2j 01/04/2025

14. Pour y avoir droit, il faut que la différence entre le plafond de ressources et les revenus du foyer ne dépasse pas 12 fois l'aide touchée.

15. Un étranger peut-il percevoir des prestations familiales en France ? Service-public.fr, 06/09/2024

Distinction entre droit de séjour légal et détention d'un titre de séjour

La différence entre avoir un **droit de séjour légal** et être bénéficiaire d'un titre de séjour tient au fait que le premier désigne une situation où la présence d'un étranger en France est conforme au droit, **même sans posséder de titre de séjour formel**, tandis que le second implique la **détention d'un document officiel** délivré par l'administration française reconnaissant expressément ce droit. Ainsi, un citoyen de l'Union européenne, un mineur étranger ou un demandeur d'asile muni d'un récépissé (document prouvant l'enregistrement de votre demande de titre de séjour à la préfecture) peut être en séjour légal sans avoir de carte de séjour. À l'inverse, un titre de séjour constitue une **preuve physique et administrative** du droit de rester sur le territoire. Toutes les personnes titulaires d'un titre de séjour sont en séjour légal, mais **certaines personnes en séjour légal ne détiennent pas nécessairement de titre de séjour**.

Exemple : un citoyen roumain nouvellement arrivé avec deux enfants à charge

- **En France** : Ce citoyen roumain, en tant que ressortissant de l'Union européenne, n'a pas besoin de titre de séjour pour résider légalement. S'il peut prouver qu'il est en séjour légal (par exemple, avec un contrat de travail ou une déclaration de résidence), il pourra avoir droit aux allocations familiales pour ses enfants, **même sans posséder de carte de séjour**. La légalité de son séjour suffit. **En Belgique** par exemple, ce même citoyen roumain, s'il vient d'arriver, doit

impérativement demander un **titre de séjour belge** pour être éligible aux allocations.

Exemple : un ingénieur marocain recruté en CDI avec deux enfants à charge

- **En France** : Cet ingénieur, en tant que travailleur extracommunautaire, doit d'abord faire homologuer son contrat par la Direccte. Après cette homologation, il doit obtenir un visa long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) auprès du consulat de France au Maroc. Une fois en France, il valide son titre de séjour en ligne, ce qui lui permet de résider et de travailler légalement. Avec un titre de séjour valide, il peut bénéficier des allocations familiales pour ses deux enfants, à condition de vivre avec eux en France et de s'inscrire auprès de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF). La régularité de son séjour et la résidence effective avec ses enfants sont les critères principaux.

- **En Belgique** : ce même ingénieur recruté en Wallonie dans un métier en pénurie bénéficie d'une procédure simplifiée : son employeur peut demander un permis unique (qui fait office de permis de séjour et de travail). Une fois le permis unique délivré, il peut entrer en Belgique avec un visa D. Il doit impérativement détenir ce permis unique pour pouvoir prétendre aux allocations familiales. Lorsque le permis est en règle et que les enfants résident avec lui en Belgique, il peut s'inscrire auprès de l'organisme compétent (par exemple la caisse d'allocations familiales wallonne) et toucher les allocations familiales.

Les incertitudes de la branche famille

Pour la troisième année consécutive, les magistrats de la Cour des comptes ont refusé de certifier les comptes de la Caisse nationale d'allocations familiales. Le risque d'erreur est ainsi évalué à 8 % des prestations accordées en 2023, soit 6,3 Mds €. Il s'agit aussi bien de trop-perçus que de prestations dues, mais non

versées. Le montant de la fraude estimée de la branche famille est compris entre 4,6 % et 5,7 % des prestations versées. Cela représente **entre 3,8 et 4,7 milliards d'euros**. La fraude détectée en 2024 s'élève à 0,449 milliard d'euros, en augmentation de 20 % par rapport à 2023. Pourtant, cela ne représente qu'une infime partie de la fraude estimée.

Comment procèdent les pays européens ?

Dans tous les pays étudiés, l'allocation est distribuée **dès le premier enfant** (contrairement à la France). Il faut résider légalement dans le pays concerné. Dans la plupart des cas, les allocations sont versées depuis la naissance

jusqu'à la majorité (plus si l'enfant poursuit ses études). Les pays conditionnent souvent l'aide à la **simple résidence légale**. Toutefois, le Danemark demande d'avoir vécu ou travaillé sur son sol pendant au moins 6 ans au cours des 10 dernières années. En Italie, il faut obtenir un droit de séjour permanent ou un permis de travail de 6 mois.

LES CONDITIONS DE RESSOURCES POUR LES ALLOCATIONS FAMILIALES EN FRANCE ET EQUIVALENTS EUROPÉENS

	Nom	Particularités	Conditions de ressources	Résidence	Conditions pour les étrangers	Montant mensuel
France	Allocations familiales	Versée partir de 2 enfants	Oui	Résider en France de façon habituelle (9 mois par an)	Avoir un droit de séjour légal	Plafond 1 : 151,04 € Plafond 2 : 75,53 € Plafond 3 : 37,76 €
Belgique	Allocations familiales	Chaque région fédérée dispose de son allocation familiale depuis 2019	Non	Résider en Belgique	Être bénéficiaire d'un titre de séjour	± 130 € pour un enfant (dépend des entités fédérées)
Pays-Bas	Kinderbijslag	Payée de façon trimestrielle	Non	Résider aux Pays-Bas	Être bénéficiaire d'un titre de séjour	0-5 ans : ± 286,45 € 6-11 ans : ± 347,83 € 12-17 ans : ± 409,21 € (Dépend de l'âge de l'enfant)
Italie	Assegno unico e universale per i figli a carico	Composée d'un forfait qui peut être majoré en fonction des conditions familiales	Oui	Résider en Italie	Avoir un droit de séjour permanent ou avoir un permis de travail d'une durée supérieure à six mois	57,5 € minimum Varie en fonction de la composition du foyer
Suède	Barnbidrag	Pas de demande : l'aide est versée automatiquement	Non	Résider en Suède	Être assuré en Suède (permis de séjour)	± 108,68
Danemark	Børne- og ungedydelse	Le montant est divisé en deux parts chacune versée sur le compte de l'un des deux parents	Oui	Résider au Danemark	Avoir vécu ou travaillé au Danemark pendant au moins 6 ans au cours des 10 dernières années	0-2 ans : ± 236,48 € 3-6 ans : ± 187,28 € 7-14 ans : ± 147,33 € 15-17 ans : ± 49,11 €
Allemagne	Kindergeld	Peut être perçue de façon rétroactive pour les six derniers mois en cas de demande en retard	Non	Résider en Allemagne	Être ressortissant d'un Etat communautaire ou être en possession d'un titre de séjour	255 €
Portugal	Abono de Familia	Destinée aux mineurs de moins de 16 ans ou à ceux, entre 16 et 24 ans, étudiant à plein temps	Oui	Résider au Portugal	Être en possession d'un titre de séjour valide	43,81 € à 186,87 € par enfant en fonction de l'âge et des ressources
Royaume-Uni	Child benefit	Au-delà de 50 000£ de revenus, l'allocataire paye une "High income child benefit tax charge"	Non	Résider au Royaume-Uni	Avoir un titre de séjour avec droit de résidence	± 30,51 € pour l'aîné ± 20,20 € pour chaque enfant supplémentaire

Distinction entre droit de séjour permanent et non permanent

Le **droit de séjour permanent** se distingue du **droit de séjour non permanent** par sa stabilité et son absence de conditions. Un étranger, notamment un citoyen de l'Union européenne ou un membre de sa famille, bénéficie d'un droit de séjour non permanent lorsqu'il réside légalement en France sous certaines conditions (emploi, études, ressources suffisantes, etc.). Ce droit peut être retiré si ces conditions ne sont plus remplies. En revanche, après cinq années de résidence continue et légale en France, cette personne peut acquérir un **droit de séjour permanent**, qui n'est plus soumis à ces conditions et qui lui garantit une présence durable sur le territoire. Ce droit peut être prouvé, si besoin, par une carte de séjour permanent, bien qu'elle ne soit pas obligatoire. Le droit de séjour permanent ne peut en principe être perdu que si la personne quitte la France pour une période prolongée, généralement de plus de deux ans.

Exemple :

Maria, citoyenne italienne, décide de s'installer au Portugal pour travailler.

- **Arrivée et droit de séjour non permanent** : À son arrivée, Maria doit s'enregistrer auprès des autorités portugaises et obtenir un **certidão de registo de cidadão da União Europeia** (certificat d'enregistrement) parce qu'elle prévoit de rester plus de 3 mois. Elle doit justifier qu'elle travaille au Portugal, a un contrat de travail et une assurance maladie. Son droit de séjour est conditionné à son emploi.
- **Situation après 3 ans** : Maria continue de travailler et de résider légalement au Portugal. Tant qu'elle conserve son emploi ou ses moyens financiers, elle peut renouveler son certificat de séjour.
- **Au bout de 5 ans** : Après 5 années consécutives de résidence légale au Portugal, Maria peut demander une **certidão de residência permanente** (certificat de résidence permanente). Ce nouveau statut lui donne un droit de séjour illimité. Elle n'a plus besoin de justifier son emploi, ses ressources, ou sa situation d'assurance pour rester au Portugal.
- **Perte du droit permanent** : Si Maria décide de quitter le Portugal pendant plus de 2 ans, elle risque de perdre son droit de séjour permanent.

Ahmed, ressortissant marocain, obtient un visa de travail au Portugal :

- **Droit de séjour non permanent** : Il reçoit un titre de séjour valable 1 an, lié à son contrat de travail. Il doit continuer à travailler pour pouvoir renouveler ce titre.
- **Après 5 ans de résidence légale et continue** : Ahmed peut demander un titre de séjour permanent, ce qui lui permet de rester au Portugal sans avoir à justifier son emploi ou ses ressources.
- **Perte du droit permanent** : S'il quitte le Portugal plus de 2 ans ou commet un crime grave, il peut perdre son titre permanent.

V. Aides au logement en France et en Europe : quelles sont les règles ?

En France, il existe trois aides pour le logement différentes : l'aide personnalisée au logement, l'allocation de logement familiale et l'allocation de logement sociale. Cela représente chaque année plus de 15 milliards d'euros de prestations. Pour y avoir droit, il faut être locataire ou sous-locataire de moins de 30 ans. Le logement, situé en France, doit être la résidence

principale du demandeur. Le montant de l'aide varie en fonction de la composition du foyer et de ses ressources. Pour les étrangers, il est nécessaire d'avoir le droit de séjourner légalement en France. Plusieurs tentatives visant à imposer une durée minimale de résidence ont échoué. Dans les autres pays européens, les conditions sont plus strictes. En Belgique,

Espagne, Pays-Bas, Suède, Irlande, Portugal, Danemark ou l'Allemagne – exigent que les bénéficiaires étrangers soient en possession d'un titre de séjour valide ou soient ressortissants d'un État de l'Espace économique européen.

Les conditions pour les Français

Pour toucher les APL, il faut être locataire ou sous-locataire à la condition d'être âgé de moins de 30 ans ou d'être hébergé chez un accueillant familial¹⁶. Elle est attribuée pour un seul logement qui doit être la résidence principale du demandeur, occupé au moins 8 mois par an. Le logement doit évidemment être situé en France et respecter les conditions de décence¹⁷.

Les APL sont attribuées sous conditions de ressources. Les plafonds varient en fonction du foyer, de la localisation du logement et du prix du loyer. En outre, il faut être présent sur le territoire au moins 9 mois par an.

Les conditions d'obtention pour les étrangers

Pour bénéficier des APL, les étrangers doivent **justifier d'un séjour long et stable en France**. L'un de ces documents leur est demandé : visa long séjour, carte de résident, récépissé d'une demande de renouvellement de titre de séjour, autorisation au séjour de plus de 3 mois, titre pluriannuel.

Le seul titre de séjour rend éligible aux aides au logement. Plusieurs tentatives ont été lancées pour exiger une durée de séjour minimale sur le territoire français¹⁸.

- Avec la loi Immigration certains parlementaires souhaitent durcir les conditions en demandant aux étrangers d'être présents depuis 5 ans sur le territoire ou 2 ans et demi s'ils travaillent.

L'article 19 en question a été censuré par le Conseil constitutionnel¹⁹. Toutefois, ce dernier ne s'est pas réellement prononcé sur le fond de la proposition, mais plutôt sur la forme. Cet article 19 a été jugé comme étant un « cavalier législatif ». Cela signifie que la mesure introduite par amendement n'a aucun lien avec le texte. L'article est supprimé pour garantir la cohérence globale de la loi.

- Une proposition de loi référendaire "visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers", a repris le même article dans le cadre de la procédure du référendum d'initiative partagée (RIP). Le Conseil constitutionnel a censuré l'article premier, portant sur les conditions de résidence des étrangers, car « les étrangers jouissent des droits à la protection sociale, dès lors qu'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français. »²⁰ L'article est cette fois rejeté après une étude.

- Finalement, prenant acte des décisions du Conseil des sages, une proposition de loi a été déposée au Sénat le 3 février 2025 et transmise à l'Assemblée nationale le 19 mars 2025. Elle est actuellement examinée en commission des affaires sociales. Le texte prévoit une durée minimale de séjour de 2 ans sur le territoire français pour bénéficier d'aides sociales²¹. Mais les conventions bilatérales de Sécurité sociale font obstacle à cette réforme pour de nombreux pays. C'est par exemple le cas avec des pays d'Afrique subsaharienne comme l'Algérie et le Maroc.

Les différents dispositifs européens

La plupart des pays européens ont un système d'aides au logement. Ils exigent un séjour légal et régulier sur leur sol. Souvent l'aide est conditionnée à un plafond de patrimoine et de ressources. Parfois, un loyer maximal est fixé, au-delà duquel l'aide n'est plus distribuée.

16. Aide personnalisée au logement (APL), Service public.fr, 01/01/2025

17. Logement à louer décent, Service public.fr, maj 21/03/2025

18. Proposition de loi créant une condition de durée de résidence pour le versement de certaines prestations sociales, Vie publique.fr, 19/03/2025

19. Conseil constitutionnel, Décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024

20. Conseil constitutionnel, Décision n° 2024-6 RIP du 11 avril 2024

21. Sénat, Texte n° 83 (2024-2025) adopté par le Sénat le 18 mars 2025

CONDITIONS DE RESSOURCES DES AIDES AU LOGEMENT ET EQUIVALENTS EUROPÉENS

	Nom	Plafond de patrimoine personne seule	Plafond annuel de ressources personne seule	Plafond mensuel de loyer personne seule	Montant mensuel estimé
France	Aide personnalisée au logement (APL)	Prise en compte lorsque le patrimoine dépasse les 30 000 €	5 235 €	Zone 1 : 329,71 € Zone 2 : 287,35 € Zone 3 : 269,32 €	≈ 225 € en moyenne
Belgique	- Allocation loyer (Bruxelles-Capitale) - Allocation d'attente logement (Wallonie) - Huurpremie (Flandre)	Ne pas être propriétaire ou usufruitier d'un bien immobilier	- 15 461,53 - 17 000 - 25 850 €	- Non - Non - Maison : 611,93 € Chambre : 489,54 €	- 173,67 € - 125 € - 152,56 €
Pays-Bas	Huurtoeslag	37 395 €	Dépend du loyer et de la composition du foyer	900,07 € et pour les moins de 23 ans : 477,20 €	Dépend de plusieurs facteurs comme le lieu et la composition du foyer
Espagne	Ayuda al alquiler	100 000 pour les plus de 65 ans	3 x Indicador público de renta de efectos múltiples ≈ 21 600 €	600 €	Jusqu'à 40 % du loyer (50 % pour les plus de 65 ans)
Suède	Bostadsbidrag till unga (under 29 år)	Prise en compte lorsque le patrimoine dépasse environ 9 160 €	7 970 € avant impôts	≤ 165,40 €	440 € maximum
Danemark	Boligstøtte	- Jusqu'à 118 562 € : pas de prise en compte - De 118 562 € à 237 138 € : 10 % des actifs comptabilisés - 237 138 € et plus : 20 % des actifs sont comptabilisés	Pas de montant spécifique mais dégressivité graduelle	Pas de montant spécifique mais dégressivité graduelle	157,98 € maximum
Allemagne	Wohngeld	Pas de plafond défini mais l'autorité compétente peut demander un extrait de compte	Pas de montant spécifique mais dégressivité graduelle	Dépend des prix du marché locatif dans chaque Länder	370 € maximum
Portugal	Apoio extraordinário à renda	20 370,40 €	41 629 €	Il faut consacrer plus de 35 % de ses revenus mensuels au paiement de son loyer	200 € maximum
Royaume-Uni	Housing benefit inclus dans l'Universal Credit	19 045 €	Jusqu'à un certain montant (work allowance) pas d'impact Au-delà, réduction de l'UC de 55 % des revenus pris en compte	Non, mais l'allocataire ne percevra jamais plus que le Local housing allowance	Dépend du lieu de résidence (Local housing allowance)

CONDITIONS DE RÉSIDENCE DES AIDES AU LOGEMENT ET EQUIVALENTS EUROPÉENS

	Nom	Résidence	Conditions pour les étrangers
France	Aide personnalisée au logement (APL)	Résider de façon habituelle en France	Avoir un droit de séjour
Belgique	- Allocation loyer (Bruxelles-Capitale) - Allocation d'attente logement (Wallonie) - Huurpremie (Flandre)	Résider en Belgique	Avoir un titre de séjour valide
Pays-Bas	Huurtoeslag	Résider aux Pays-Bas	Avoir un permis de séjour valide
Espagne	Ayuda al alquiler	Résider de façon habituelle et permanente en Espagne	Être titulaire d'un permis de séjour valide
Suède	Bostadsbidrag till unga (under 29 år)	Résider en Suède	Être ressortissant d'un Etat communautaire ou être en possession d'un titre de séjour
Danemark	Boligstøtte	Résider au Danemark	Être ressortissant d'un Etat communautaire ou être en possession d'un titre de séjour
Allemagne	Wohngeld	Résider en Allemagne	Être ressortissant d'un Etat communautaire ou être en possession d'un titre de séjour
Portugal	Apoio extraordinário à renda	Résider au Portugal	Être ressortissant d'un Etat communautaire ou être en possession d'un titre de séjour (désormais un contrat de travail est nécessaire pour s'établir au Portugal)
Royaume-Uni	Housing benefit inclus dans l'Universal Credit	Résider au Royaume-Uni	Avoir un droit de séjour légal (settled status pour les Européens)

Conclusion : les réformes à mettre en œuvre pour conditionner les aides sociales

	De quel pays il faut s'inspirer	Les propositions de la Fondation IFRAP
Conditions de résidence	Finlande : Résider légalement de façon permanente en Finlande	Résider légalement de façon permanente en France
RSA	Danemark : Avoir vécu 9 ans, dont 2 ans et demi d'emploi régulier, au cours des 10 dernières années dans le pays	Résider de façon permanente en France et justifier d'une durée de résidence de 5 ans pour tous
AAH	Suède : Résider en Suède et justifier de 3 années de résidence depuis l'âge de 16 ans	Résider de façon permanente en France et justifier d'une durée de résidence de 5 ans depuis l'âge de 16 ans
Minimum vieillesse	Danemark : Avoir résidé de façon permanente au moins 10 ans (entre 15 et 67 ans). Le taux ne sera plein qu'à partir de 40 ans de résidence	Résider de façon permanente en France et justifier d'une durée de résidence de 10 ans pour tous
Allocations familiales	Danemark : Avoir vécu ou travaillé au Danemark pendant au moins 6 ans au cours des 10 dernières années	Résider de façon permanente en France
Allocations logement	Portugal : Être en possession d'un titre de séjour (désormais un contrat de travail est nécessaire pour s'établir au Portugal)	Résider de façon permanente en France et justifier d'une durée de résidence de 5 ans pour tous

Pour une obligation de résidence de 4 à 5 ans afin de toucher des prestations sociales non contributives

La question de la conditionnalité des prestations sociales aux étrangers non européens à une durée régulière de séjour en France est encadrée dans notre droit à la fois par la jurisprudence constitutionnelle nationale (notamment une décision du 11 avril 2024²²), mais aussi par la jurisprudence européenne (CJUE, 29 juillet 2024, C-112/22 et C-223/22²³) ainsi que s'agissant des enfants présents en France quelles que soit leurs conditions d'entrée sur le sol national (CJUE, 19 décembre 2024, C-664/23²⁴).

Par ailleurs, difficulté supplémentaire, s'applique un principe de faveur en direction des bénéficiaires : une législation plus restrictive

au niveau européen ne pourra pas prévaloir sur la jurisprudence nationale plus favorable et inversement. Il est donc essentiel de considérer l'état des différentes sources de jurisprudence afin de pouvoir dégager des axes de réforme « sécurisés » sur le plan juridique.

Une limite de 5 ans au niveau européen, mais écartée au niveau français en vertu du principe de faveur

Il ressort de la jurisprudence européenne (CJUE, 29 juillet 2024 *op.cit*) que la condition de résidence posée par la législation italienne de 10 ans, dont les deux dernières

22. CC. DC n°2024-6 RIP du 11 avril 2024, Proposition de loi visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers, Non-conformité.

23. CJUE (grande Chambre), 29 juillet 2024, C-112/22 et C-223/22,

24. CJUE, 19 décembre 2024, Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine contre TX, affaire C-664/23.

années de manière continue, pour toucher le « revenu de citoyenneté », une prestation sociale visant à assurer un minimum de subsistance, constituait **une discrimination indirecte vis-à-vis des ressortissants des pays tiers résidents de longue durée**, alors même que cette condition s'appliquait aux ressortissants nationaux. « Elle affecte principalement les non-nationaux », dans la mesure où la directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée²⁵ prévoit « **une condition de résidence légale et ininterrompue de cinq ans sur le territoire d'un État membre** pour qu'un ressortissant de pays tiers puisse avoir le statut de résident de longue durée.²⁶ » **Ainsi la durée de résidence maximale autorisée par la directive européenne pour bénéficier de prestations sociales de toutes natures est de 5 ans.**

Le Conseil constitutionnel français dans sa décision du 11 avril 2024 indique que les dispositions de la Constitution « ne s'opposent pas à ce que le bénéfice de certaines prestations sociales dont jouissent les étrangers en situation régulière sur le territoire français soit soumis à une condition de durée de résidence ou d'activité (...) [dès lors que celle-ci] ne [soit pas d'une durée] telle qu'elle prive de garanties légales ces exigences. » Elle censure la rédaction de l'article 1 de la proposition de loi qui conditionnait le bénéfice du droit au logement, de l'aide personnelle au logement, des prestations familiales et de l'allocation personnalisée d'autonomie à une durée minimale de résidence stable et régulière en France de 5 ans ou à l'affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale au titre d'une activité professionnelle en France à une durée de 30 mois, étant donné que « les étrangers jouissent des droits à la protection sociale, dès lors qu'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français » (§10).

Le Conseil constitutionnel considère donc qu'en « subordonnant le bénéfice de prestations sociales, dont certaines sont au demeurant susceptibles de présenter un caractère contributif, pour l'étranger en situation régulière non ressortissant de l'Union

européenne, à une condition de résidence en France d'une durée d'au moins cinq ans ou d'affiliation au titre d'une activité professionnelle d'une durée d'au moins trente mois, les dispositions de l'article 1^{er} portent une atteinte disproportionnée à ces exigences ».

Il ressort de la combinaison de la jurisprudence européenne et de la jurisprudence nationale qu'une durée de 5 ans est licite, mais pas davantage, pour conditionner aux étrangers en situation légale le bénéfice de prestations sociales, puisque cette durée correspond à celle imposée par la directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. De plus, la **jurisprudence française applique un principe de faveur qui exclut** cette durée maximale (5 ans ou 30 mois d'affiliation au titre d'une activité professionnelle) dès lors que des ressortissants de pays tiers à l'Union résident « de manière stable et régulière sur le territoire français. » **Elle n'exclut cependant pas qu'un délai spécifique leur soit imposé, mais inférieur au double délai censuré.**

Par ailleurs, une difficulté supplémentaire est désormais imposée par la jurisprudence européenne (CJUE, 19 décembre 2024 CAF des Hauts-de-Seine contre TX) qui précise qu'un État membre ne peut exclure du bénéfice des allocations familiales le travailleur étranger dont les enfants, nés dans un pays tiers, ne justifient pas d'être entrés régulièrement sur son territoire. **En l'état, les allocations familiales deviennent par principe inconditionnelles, pour l'ensemble des enfants présents sur son territoire, à condition que leurs parents soient en situation régulière.**

La solution juridique : un alignement pour l'ensemble des résidents en France sur une durée de 5 ans

Dans le cadre européen, la durée de 5 ans de résidence régulière est imposée par la directive du 25 novembre 2003 relative aux ressortissants des pays tiers résidents de longue durée. La jurisprudence européenne écarte le motif selon lequel les nationaux seraient également soumis au même critère de durée dérogatoire. La jurisprudence constitutionnelle

25. Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

26. Dans cette affaire, le législateur européen a considéré que cette période était suffisante pour avoir droit à l'égalité de traitement avec les ressortissants des états membres notamment s'agissant des mesures de sécurité sociale, d'aide sociale et de protection sociale.

française s'appuie davantage sur le principe d'égalité de traitement entre les citoyens et les étrangers (qu'ils soient européens ou tiers à l'Union) en situation régulière, pour écarter précisément une durée de résidence de 5 ans ou d'affiliation de 30 mois (calée pour la 1^{ère} sur les exigences de la directive de 2003). Le Conseil constitutionnel ne dit rien en revanche d'une durée plus courte qu'il autorise, mais dans la mesure où elle ne fait pas obstacle à « *la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées.* » (§9).

Le fait d'imposer un critère uniforme de résidence régulière de 5 ans pour ouvrir le bénéfice des prestations non contributives à l'ensemble des personnes présentes sur le territoire national, qu'elles soient citoyennes

ou non, élimine le grief qui pourrait être soulevé d'une atteinte au principe d'égalité de traitement entre nationaux et non nationaux. La durée de 5 ans est celle posée par la directive européenne de 2003 relative aux résidents de longue durée. Elle fait cependant porter un risque juridique, car elle est identique à la durée censurée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel du 11 avril 2024²⁷. Une durée de 4 ans pourrait être une alternative choisie. En seraient cependant exclues les allocations familiales en vertu de la jurisprudence européenne du 19 décembre 2024, qui conduit à reconnaître l'inconditionnalité de leur bénéfice sur le simple critère de résidence, régulier ou non des enfants, lorsque les représentants légaux sont en situation régulière.

²⁷ Par définition, les prestations sociales non contributives, ressortissant d'une logique assistancielle, ne peuvent pas inclure les prestations subordonnées à des droits ouverts par affiliation à la Sécurité sociale pour les travailleurs. La censure pour une durée d'affiliation de 30 mois pour des prestations à caractère contributif est donc exclue par nature de cette proposition, elles suivent au contraire une logique assurantielle.