



Inspection générale
des affaires sociales

Mission relative à la réforme de l'aide à la
réinsertion familiale et sociale des anciens
migrants dans leur pays d'origine (ARFS)

RAPPORT

Établi par

Bruno DROLEZ

Vincent MAYMIL

Jean-Marie PALACH

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Juin 2019 -

- N°2019-007R1-

SYNTHESE

Par lettre du 21 décembre 2018, la ministre des solidarités et de la santé a demandé à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'examiner la pertinence d'une évolution des règles d'éligibilité, de calcul et de versement de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS), ainsi que son éventuel transfert à la CCMSA.

La mission a été diligentée à la suite du constat d'échec de ce dispositif au regard du nombre quasi insignifiant de ses bénéficiaires trois ans après le lancement du dispositif : 46 demandes ont été reçues entre 2016 et 2018, et 29 acceptées.

L'ARFS a été créée, dans le contexte de l'instauration de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), pour prendre en compte la situation familiale et sociale des migrants âgés retraités venus en France dans les années 1960-70, disposant de faibles ressources, et vivant seuls dans des foyers de travailleurs migrants (FTM).

En 2007, l'ASPA s'est substituée aux multiples composantes antérieures du minimum vieillesse. Elle est soumise à la justification d'une résidence stable et régulière en France et n'est pas portable à l'étranger au-delà de six mois par an, contrairement à une pension de retraite contributive.

L'instauration de l'ARFS la même année¹ visait à prendre en compte la situation familiale et sociale des migrants âgés bénéficiaires du minimum vieillesse, vivant « entre deux rives », principalement des hommes « célibatairisés » ayant une épouse et des enfants dans le pays d'origine, et désirant continuer de vivre en France, mais le plus souvent à l'étranger. Elle visait également à prendre en compte le vieillissement de ces personnes âgées dans des foyers de travailleurs migrants qui n'ont pas été conçus pour les accueillir, et réduire la tension sur les places dans ces foyers, que les pouvoirs publics voulaient réhabiliter en résidences sociales modernisées et ouvrir à d'autres populations fragiles.

L'ARFS s'est heurtée à des difficultés juridiques et à un retard de plusieurs années dans sa mise en œuvre. Fin 2013, un rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur les immigrés âgés a demandé l'adoption rapide des décrets permettant l'attribution de l'ARFS. Des modifications ont été apportées en 2014 aux dispositions législatives initiales² et ce n'est que début 2016 que sa mise en œuvre a été effective.

Au terme de ses investigations, la mission considère que le dispositif actuel souffre de deux défauts de conception et de construction majeurs :

- Les conditions posées par l'ARFS excluent le principal vivier de ses bénéficiaires potentiels

En restreignant les bénéficiaires aux migrants âgés vivant seuls dans des foyers de travailleurs migrants³, l'ARFS exclut une grande partie du public pour les besoins desquels elle a été instaurée. Les données collectées et analysées par la mission montrent à la fois que les personnes en situation de bénéficier de l'aide logent majoritairement ailleurs que dans les foyers et les résidences sociales, et que celles qui y résident perçoivent le plus souvent une retraite contributive qui les rend inéligibles au dispositif.

¹ Loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

² Loi de février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

³ Environ 35 000 bénéficiaires potentiels selon l'estimation faite en 2006.

Pour celles qui en remplissent les conditions, le postulat du développement de la location alternée dans les foyers ne s'est pas réalisé. Pour ses concepteurs, ce mécanisme et l'ARFS avaient vocation à s'articuler et à s'entraîner mutuellement mais cette dynamique, économique pour les deniers publics car exclusive des aides au logement, n'a pas été développée ni promue, et a buté sur plusieurs écueils.

- Au-delà de la condition de résidence en FTM ou en résidence sociales, le dispositif apparaît complexe pour les personnes et ses conditions de mise en œuvre peu incitatives, comparativement à celui de l'ASPA

L'ARFS se distingue nettement de l'ASPA. Ces différences apparaissent complexes et non sécurisantes pour ses bénéficiaires potentiels. Contrairement à l'ASPA qui est versée chaque mois, l'ARFS est quérable et doit faire l'objet chaque année d'une demande de renouvellement. Ses modalités de calcul diffèrent. Elle présente des conditions peu incitatives pour ses bénéficiaires éventuels :

- La perception d'une moindre rémunération pour des personnes percevant déjà un faible revenu : pour une personne seule, l'écart entre les montants annuels de l'ASPA et de l'ARFS varie entre 3 066 € et 3 679 €, soit 281 € par mois en moyenne ;
- Une perte de revenu accentuée par la perte des aides personnelles au logement, alors même que des charges de logement en France subsistent pendant les périodes de séjour sur le territoire français⁴ ;
- Les bénéficiaires de l'aide sont placés dans une situation insécurisée du point de vue du logement, d'une part faute d'un dispositif généralisé de location alternée leur assurant de retourner en foyer ou résidence sociale alors même que cette condition est posée pour le renouvellement de l'aide, et d'autre part du point de vue des droits au renouvellement de l'ARFS au regard des autres justifications qu'ils sont tenus d'apporter ;
- Une absence de fluidité dans les transitions entre l'ASPA et l'ARFS, génératrice d'indus.

Afin de répondre aux besoins des personnes, la mission propose de réformer l'ARFS en reformulant les objectifs poursuivis et en facilitant le choix des anciens travailleurs migrants.

Pour réformer l'ARFS, la mission fait douze recommandations que l'on peut classer en quatre familles d'objectifs :

- Répondre aux besoins des personnes en reformulant les objectifs et la population visés par l'aide, en évitant les effets d'aubaine

La mission propose d'ouvrir le bénéfice de l'aide aux anciens migrants bénéficiaires de l'ASPA quel que soit leur mode d'hébergement mais en le réservant, lors de la demande initiale, aux personnes pouvant attester de l'existence d'un intérêt familial fort dans le pays d'origine : avoir un conjoint vivant depuis plusieurs années, ou un enfant, ou un ascendant résidant dans le pays d'origine.

La mission propose d'abandonner toute condition de résidence en France pour le maintien de l'aide, après son attribution, en considérant qu'elle doit permettre aux anciens migrants qui le souhaitent de terminer leur vie dans leur pays d'origine sans être contraints de revenir chaque année en France.

Pour éviter les risques d'effets d'aubaine qui consisteraient à inclure dans le périmètre de l'aide réformée des personnes qui ne sont pas visées par la mesure mais satisferaient aux conditions exigées, la mission propose de fixer pour l'ouverture du droit à l'aide réformée les mêmes conditions

⁴ L'ARFS est exclusive de toute aide personnelle au logement.

de stabilité de résidence que pour l'ASPA et de subordonner l'attribution de l'aide réformée à la perception de l'ASPA depuis cinq ans.

- Faciliter le choix des anciens migrants en rapprochant les conditions d'obtention, de calcul et de maintien de l'ARFS de celles de l'ASPA

La mission recommande :

- D'aligner les ressources prises en compte pour les calculs de l'ASPA et de l'aide réformée ;
 - De définir le montant de la nouvelle aide en se référant à celui de l'ASPA, par exemple à 80 % de celui-ci ;
 - De servir mensuellement et non annuellement la nouvelle aide ;
 - De considérer que la nouvelle aide est attribuée initialement pour un montant valable jusqu'au décès de l'allocataire, sauf si ses ressources évoluent, et imposer en conséquence à l'allocataire d'attester chaque année du montant de ses ressources et de son existence.
- Favoriser par la location alternée le déploiement de l'aide dans les foyers et les résidences sociales

Il s'agit là de relancer le développement de la location alternée dans le secteur du logement accompagné afin de lever les freins pour ceux qui y résident à pouvoir bénéficier de la nouvelle aide.

- Communiquer sur le nouveau dispositif

La mission recommande de lancer une campagne d'information à destination des bénéficiaires potentiels de la nouvelle aide en insistant sur ses conditions d'octroi plus attractives et en lui apportant un changement symbolique de nom qui pourrait par exemple devenir « l'aide à la vie sociale et familiale des anciens migrants dans leur pays d'origine ».

Les incidences budgétaires de la réforme proposée seraient globalement positives en termes de dépenses publiques

L'évaluation quantitative (effectifs) et financière (coût budgétaire) de la cible de l'ARFS rénovée s'est avérée complexe en raison des difficultés liées à l'exploitation des données (personnes étrangères, vivre seul...) dans les principales caisses gérant aujourd'hui l'ASPA. Sur la base des éléments disponibles et de différentes hypothèses et extrapolations, la mission estime que :

- Ses recommandations n'augmenteraient pas significativement le nombre des bénéficiaires potentiels de l'aide rénovée, estimé à environ 40 000 personnes, à rapprocher des 35 000 bénéficiaires potentiels selon l'estimation faite en 2006 ;
- L'aide rénovée présenterait un coût budgétaire maximal d'environ 240 M€ sur le programme 304, nettement moindre les premières années du fait d'une montée en charge progressive du nouveau dispositif⁵. Elle générerait en parallèle des économies importantes pour les finances publiques. L'ASPA, dont le montant est supérieur à celui proposé pour l'ARFS, ne serait plus versée par le fonds de solidarité vieillesse (FSV) et les crédits d'aides au logement supprimés du fait du bénéfice de la nouvelle aide seraient de l'ordre de 117 M€ par an.

⁵ 58 M€ pour 10 000 bénéficiaires, sachant que 60 M€ avaient été budgétés en 2016 pour financer la première année d'ARFS.

Le transfert au 1^{er} janvier 2020 de la gestion du SASPA de la CDC à la MSA conduit à s'interroger sur le maintien de la gestion de l'ARFS réformée par la CDC ou de son transfert à la MSA.

La gestion de l'ARFS a été confiée à la CDC qui assure la gestion d'une partie du minimum vieillesse depuis 1952 - devenu l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) en 2007, aux personnes qui ne relèvent d'aucun régime de base obligatoire français d'assurance vieillesse et qui disposent de très faibles ressources. En fonction des paramètres qui seront retenus pour calibrer l'ARFS réformée et du nombre de personnes concernées, la mission considère que ces deux options restent ouvertes.

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RAPPORT	11
INTRODUCTION.....	11
1 L'ARFS A ETE MAL CONÇUE.....	13
1.1 La création de l'ARFS s'est inscrite dans le contexte d'une ASPA qui ne prévoit plus la possibilité de résider à l'étranger au-delà de 6 mois par an	13
1.2 Pour faciliter les allers et retours des migrants âgés dans leur pays d'origine, la création de l'ARFS devait s'accompagner du développement d'un dispositif de location alternée dans les foyers qui n'a pas fonctionné.....	16
1.3 La création de l'ARFS n'a pas été précédée d'une analyse satisfaisante des besoins, conduisant à l'exclusion de sa cible principale potentielle.....	18
2 MAL CONÇUE, L'ARFS A EGALEMENT ETE MAL CONSTRuite ET A CONNU UNE MISE EN ŒUVRE LABORIEUSE.....	19
2.1 L'ARFS s'est heurtée à des difficultés juridiques qui ont fortement retardé sa mise en œuvre	19
2.1.1 Un ciblage initial fléché principalement sur la population des Chibanis vivant seuls en foyers de travailleurs migrants	19
2.1.2 Des risques juridiques pouvant impacter les objectifs initiaux de la loi ont retardé la prise des décrets d'application	20
2.1.3 Avant même leur mise en œuvre, les dispositions instaurant l'ARFS ont fait l'objet de modifications législatives	21
2.1.4 L'ARFS se distingue fortement de l'ASPA	22
2.2 De fait, l'ARFS consiste en un droit à séjour de longue durée à l'étranger acquis au prix de (trop) nombreuses difficultés	23
2.2.1 L'ARFS, contrairement à l'ASPA, permet aux ressortissants étrangers d'effectuer des séjours de longue durée dans leurs pays d'origine	23
2.2.2 L'ARFS présente, comparativement à l'ASPA, des inconvénients majeurs et nombreux pour ses bénéficiaires.....	27
2.3 Une mise en œuvre laborieuse avec des résultats qui posent la question de l'évaluation des besoins et de la réponse apportée par l'ARFS.....	38
2.3.1 Des difficultés conventionnelles entre l'Etat et le gestionnaire du fond	38
2.3.2 Un insuccès de l'aide, dès son démarrage	38
3 LA REFORME DE L'ARFS IMPOSE DE REFORMULER LES OBJECTIFS POURSUIVIS, EN TIRER LES CONSEQUENCES ET FACILITER LE CHOIX DES ANCIENS TRAVAILLEURS MIGRANTS.....	39

3.1	Reformuler les objectifs poursuivis, redéfinir les conditions exigées et sécuriser le dispositif...	39
3.1.1	Faire évoluer les objectifs de la loi de 2007 créant l'ARFS en gommant les insuffisances originelles de conception du dispositif et en tenant compte du vieillissement des anciens travailleurs migrants	39
3.1.2	Enumérer les critères objectifs qui définissent la population visée et les traduire juridiquement	41
3.1.3	Eviter les effets d'aubaine	42
3.2	Faciliter le choix des anciens migrants en rapprochant les conditions d'obtention de l'ARFS de celles de l'ASPA	43
3.2.1	Faciliter le choix des anciens migrants en rapprochant les conditions d'obtention de l'aide réformée de celles de l'ASPA	43
3.2.2	Réformer l'ARFS en rapprochant ses conditions d'obtention et de maintien de celles de l'ASPA	43
3.2.3	Communiquer sur le nouveau dispositif	47
3.3	Favoriser par la location alternée le déploiement de l'aide dans les foyers et les résidences sociales	47
3.4	Les incidences budgétaires de la réforme seraient globalement positives en termes de dépenses publiques	48
3.4.1	Une cible quantitativement réduite mais difficile à précisément évaluer	48
3.4.2	L'ARFS rénovée présenterait un surcoût pour le programme 304 mais générerait globalement des économies importantes pour les finances publiques, en particulier sur les crédits d'aides au logement	50
3.5	Attribuer la gestion du dispositif en fonction des paramètres de la réforme	52
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	53
	LETTRE DE MISSION	55
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	57
	ANNEXE 1 : LES ALLOCATIONS DU MINIMUM VIEILLESSE AVANT 2007	63
	ANNEXE 2 : TABLEAU DES MODIFICATIONS LEGISLATIVES DE L'ARFS INTERVENUES EN 2014	65
	ANNEXE 3 : TABLEAU COMPARATIF DES DISPOSITIONS RELATIVES A L'ASPA ET A L'ARFS	67
	ANNEXE 4 : CONDITION DE SEJOUR PREALABLE POUR L'OUVERTURE DU DROIT AU MINIMUM VIEILLESSE ET ACCORDS INTERNATIONAUX DE SECURITE SOCIALE (SOURCE DSS)	71
	ANNEXE 5 : TABLEAU DES RESSOURCES PRISES EN COMPTE POUR LE CALCUL DE L'ASPA ET DE L'ARFS	73
	ANNEXE 6 : LES PRESTATAIRES DU MINIMUM VIEILLESSE D'ORIGINE ETRANGERE EN 2018	77
	ANNEXE 7 : LOGEMENT	101
	ANNEXE 8 : LE BESOIN D'ALLERS ET RETOURS ET DE SEJOURS DE LONGUE DUREE DES MIGRANTS AGES DANS LEUR PAYS D'ORIGINE	129

SIGLES UTILISES..... 139

RAPPORT

INTRODUCTION

Par lettre du 21 décembre 2018, la ministre des solidarités et de la santé a demandé à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'examiner la pertinence d'une évolution des règles d'éligibilité, de calcul et de versement de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS), ainsi que son éventuel transfert à la CCMSA.

La question de ce transfert était à situer dans le contexte nouveau induit par un autre transfert – déjà acté dans la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017 avec prise d'effet au 1er janvier 2020 - de la gestion du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA) de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à la Mutualité sociale agricole (MSA). Cet autre transfert, qui constituait le second sujet qu'il était demandé à l'IGAS d'étudier dans le cadre de la même lettre de mission, fait l'objet d'un rapport séparé.

Les deux sujets présentent un dénominateur commun limité résidant dans le fait que les bénéficiaires ressortissants étrangers du SASPA, dont la gestion est en cours de reprise par la MSA, font partie du public potentiellement éligible à l'ARFS, tout comme les bénéficiaires du minimum vieillesse (devenu ASPA en 2007) servi par les autres régimes de retraite.

La cheffe de l'IGAS a désigné Bruno DROLEZ, Vincent MAYMIL et Jean-Marie PALACH, membres de cette inspection, pour réaliser la mission objet du présent rapport, qui s'est déroulée de février à mai 2019.

L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS).

L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine a été créée par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Ce n'est que le 6 octobre 2015 que le décret d'application de la loi a été publié, à la suite d'une mission d'information parlementaire sur les immigrés âgés conduite en 2013. L'ARFS obéit à des conditions singulières, en particulier :

- Vivre seul et être hébergé, au moment de la demande, dans un foyer de travailleurs migrants ou dans une résidence sociale ;
- Avoir des revenus inférieurs à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat ;
- Effectuer des séjours de longue durée (plus de six mois) dans le pays d'origine.

En avril 2019, le nombre de bénéficiaires de l'ARFS était très faible : 46 demandes avaient été reçues entre 2016 et 2018, et seulement 29 acceptées.

Objectifs et déroulement de la mission.

Lors des débats sur la dernière loi de finances, la ministre des solidarités et de la santé s'est engagée à réformer l'ARFS. Le faible nombre d'aides accordées soulève en effet des interrogations de la part des associations de Chibanis⁶ et de ceux qui relaient leurs revendications. La ministre a déclaré

⁶ Personnes immigrées originaires du Maghreb de la première génération, arrivées en France au début des années 1960 pour y travailler, et qui ont fait le choix, la retraite venue, de ne pas retourner dans leur pays d'origine.

qu'elle allait revoir le sujet dans son ensemble, avec la volonté de s'assurer que les bénéficiaires, personnes âgées particulièrement vulnérables du fait de leur situation économique, bénéficient d'un soutien effectif et continu dans un cadre de gestion sécurisé.

Dans ce cadre, la mission a travaillé selon les trois axes suggérés par la lettre de mission :

- Identification des freins actuels à l'efficacité de l'ARFS et des pistes d'évolution qui permettraient de les lever ;
- Appréciation des besoins du public concerné et adaptations à apporter au dispositif pour y répondre, en veillant à analyser ces dernières en termes de faisabilité juridique et d'impact financier ;
- Evaluation de l'intérêt du transfert de l'ARFS à la CCMSA, voire d'éventuelles autres options.

Pour répondre à la commande, la mission a procédé à un travail d'étude des textes et de la littérature spécialisée, et à des investigations auprès d'un large panel des acteurs du secteur des migrants âgés. Elle a donc rencontré ou sollicité les principales administrations de l'Etat et acteurs nationaux directement concernés, incluant des associations représentant des migrants âgés et les administrations et structures en charge de leur accompagnement social et de leur logement. Elle s'est également rendue pour des contacts de terrain dans différentes structures en Ile-de-France, à Bordeaux et à Roubaix où elle a pu, dans ces deux derniers cas, rencontrer des migrants âgés et/ou leurs représentants.

Le rapport comprend trois parties :

- L'étude de la conception de l'ARFS (chapitre 1) ;
- L'analyse de sa construction et de sa mise en œuvre (chapitre 2) ;
- Des recommandations quant aux objectifs et aux conditions d'ouverture des droits et de gestion d'une ARFS réformée (chapitre 3).

Difficultés rencontrées par la mission.

L'échec de l'ARFS est à l'origine de la principale difficulté méthodologique rencontrée par la mission : comment évaluer et proposer d'améliorer un dispositif de cette nature en l'absence d'un nombre significatif de bénéficiaires susceptibles de nourrir un retour d'expérience ? La mission a donc dû fonder ses analyses non pas sur les bénéficiaires existants mais sur les bénéficiaires potentiels et leurs besoins, c'est-à-dire les migrants âgés, bénéficiaires du minimum vieillesse, vivant seuls en France mais ayant des liens familiaux forts dans leurs pays d'origine. La collecte et l'analyse des données quantitatives disponibles se sont avérées complexes mais donnent des ordres de grandeur approchant la réalité des personnes concernées.

1 L'ARFS A ETE MAL CONÇUE

La création de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS) s'est inscrite dans le contexte d'une allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) qui ne prévoit plus la possibilité de résider à l'étranger au-delà de 6 mois par an. Elle a reposé sur le postulat non avéré du développement de la location alternée dans les foyers. La création de l'ARFS n'a pas été précédée d'une analyse satisfaisante des besoins et a exclu sa cible principale potentielle.

1.1 La création de l'ARFS s'est inscrite dans le contexte d'une ASPA qui ne prévoit plus la possibilité de résider à l'étranger au-delà de 6 mois par an

L'ASPA a été instituée dans le cadre de l'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004, dont l'entrée en vigueur est intervenue le 13 janvier 2007, date de la publication des deux décrets d'application n°2007-56 et 2007-57 du 12 janvier 2007⁷.

L'ASPA est une allocation qui permet d'assurer un niveau minimum de ressources aux personnes retraitées. Elle peut, sous conditions, être attribuée seule ou en complément d'une pension, personnelle ou de réversion, versée par un régime de retraite. Son montant dépend des ressources et de la situation familiale des personnes.

Elle s'est substituée aux multiples composantes du minimum vieillesse qui préexistaient. Le minimum vieillesse n'était pas constitué d'une prestation unique. Cette dénomination recouvrait un ensemble de prestations dites non contributives⁸.

Le minimum vieillesse était constitué de deux niveaux :

- Le premier niveau garantissait un minimum annuel égal au montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS). Il comportait plusieurs allocations répondant à des situations spécifiques ;
- Le second niveau correspondait à l'allocation supplémentaire qui permettait d'atteindre le minimum vieillesse, en complétant un avantage viager servi au titre de l'assurance vieillesse par un régime obligatoire de sécurité sociale, y compris une allocation du premier niveau.

Un tableau récapitulatif de ces prestations figure en annexe 1.

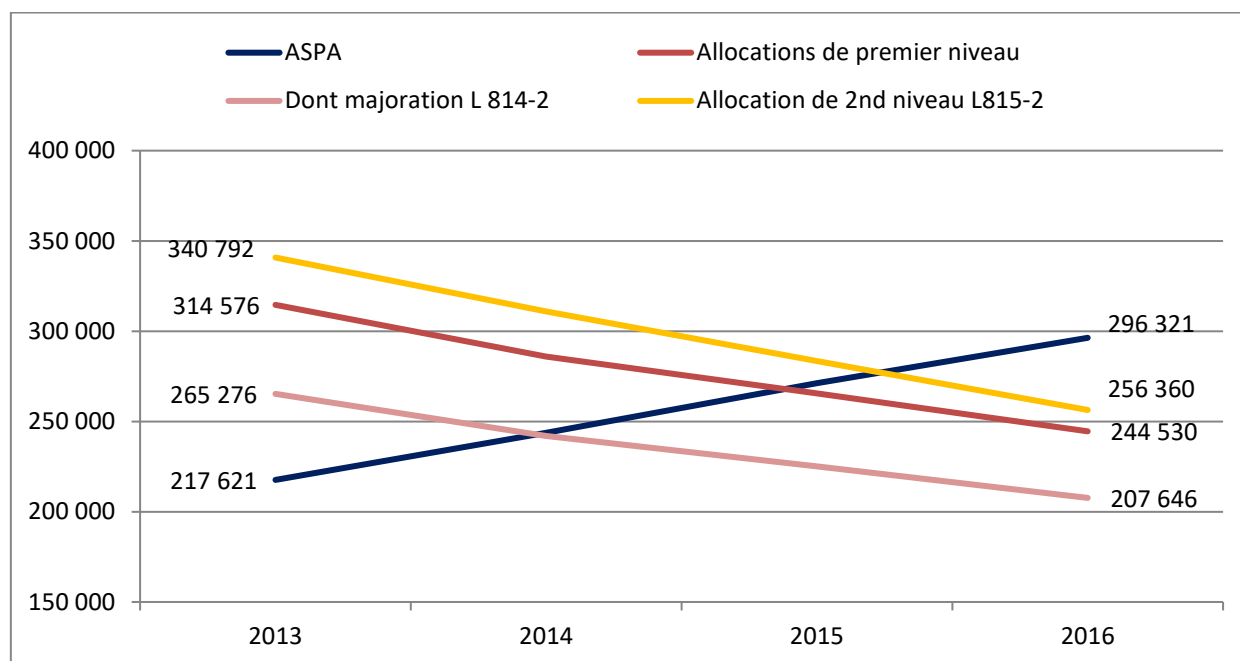
Depuis 2007, l'ASPA se substitue donc progressivement aux prestations antérieures. Elle ne s'applique qu'aux nouveaux bénéficiaires. Les prestations antérieures ne sont plus attribuées mais leurs bénéficiaires continuent de les percevoir selon les règles antérieures, sauf à opter à titre irrévocable, pour l'ASPA, ce qui est toujours possible aujourd'hui. Elles sont réévaluées annuellement.

Sur la période 2013 – 2016, l'ASPA a connu une croissance de ses bénéficiaires de 36 % alors que dans le même temps, le nombre des bénéficiaires des allocations antérieures diminuait de plus de 20 %. Pour autant, même si la tendance est naturellement à la décroissance, les bénéficiaires des allocations antérieures à l'ASPA représentent encore une part importante de ceux du minimum vieillesse.

⁷ Article L. 815- 1 du code de la sécurité sociale.

⁸ Dans le droit de la sécurité sociale, les avantages sociaux servis sans que ces prestations soient la contrepartie du versement préalable d'une cotisation sont dits « non-contributifs ».

Tableau 1 : Evolution des principales prestations du minimum vieillesse entre 2013 et 2016



Source : *Rapport d'activité FSV 2017.*

La quasi-totalité des prestations antérieures à l'ASPA était soumise à une obligation de résidence sur le territoire français. Seule exception d'importance⁹, la majoration de premier niveau prévue à l'article L. 814-2 du code de la sécurité sociale pouvait être perçue à l'étranger¹⁰. De nombreux ressortissants étrangers, principalement originaires du Maghreb, ont ainsi utilisé et utilisent encore de cette possibilité. Leur nombre décroît du fait de la non attribution de cette allocation à de nouveaux prestataires depuis 2007.

Au 31 décembre 2018, sur les 319 300 prestataires du minimum vieillesse d'origine étrangère de la CNAV, de la CCMISA et du SASPA, 112 000 (35 %) ne résident pas en France, dont 108 700 sont prestataires de l'ancienne allocation L814-2 servie seule.

Ce sont des personnes très âgées. Au 31 décembre 2018, leur âge moyen est de 84,4 ans.

Ces personnes perçoivent un faible montant d'allocation. Pour le régime général, le montant moyen de l'allocation servie est de 160,5 € pour une allocation calculée dans le cadre d'une personne se déclarant seule et de 173,5 € pour une personne la percevant dans le cadre d'un couple dont un seul des deux conjoints est bénéficiaire du minimum vieillesse. Ces éléments sont détaillés en annexe 6.

⁹ A titre résiduel, la résidence à l'étranger est également autorisée aux prestataires de l'allocation supplémentaire article L815-2 pour les personnes ressortissantes de la communautaire européenne, quel que soit l'État membre où ils résident, pour des demandes présentées avant le 1er juin 1997. A titre d'exemple, pour le régime général, seuls 3 349 prestataires étaient encore comptabilisés au 31 décembre 2017.

¹⁰ Article L 814-2 abrogé par l'ordonnance n°2004-605 du 24 juin 2004 : les avantages attribués en vertu d'un régime de vieillesse à une personne ayant atteint un âge minimum, ayant résidé sur le territoire métropolitain, dans les départements mentionnés à l'article L. 751-1, dans les territoires d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou à Mayotte, pendant une durée et dans des conditions fixées par décret, et dont les ressources sont inférieures au plafond fixé à l'article précédent, sont majorés, le cas échéant, pour être portés au montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés. L'âge minimum mentionné ci-dessus est abaissé en cas d'incapacité au travail.

Tableau 2 : Régime général de la sécurité sociale - Évolution des effectifs de bénéficiaires de la majoration article L.814-2, de 2006 à 2017, par pays de résidence

	2006		2017		Évolution 2006 /2017 (%)
	2006	Part %	2017	Part %	
France	89 688	24,0 %	39 872	24,2 %	-56 %
Europe	12 824	3,4 %	4 179	2,5 %	-67 %
Afrique	268 374	71,9 %	119 870	72,7 %	-55 %
dont Algérie	238 386	63,9 %	104 581	63,4 %	-56 %
Maroc	14 815	4,0 %	6 876	4,2 %	-54 %
Tunisie	11 502	3,1 %	5 833	3,5 %	-49 %
Autres	2 272	0,6 %	1 050	0,6 %	-54 %
Total Etranger	283 470	76,0 %	125 099	75,8 %	-56 %
TOTAL	373 167	100,0 %	164 976	100,0 %	-56 %

Source : CNAV

Avec l'instauration de l'ASPA en 2007, les allocataires ne sont plus autorisés à établir leur résidence à l'étranger. L'ASPA est soumise à la justification d'une résidence stable et régulière en France¹¹. Un décret en Conseil d'Etat précise cette condition¹² :

- Sont considérées comme résidant en France de manière stable les personnes qui ont leur foyer ou le lieu de leur séjour principal sur le territoire métropolitain, en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy ou à Saint Martin ;
- Le foyer s'entend du lieu où les personnes habitent normalement, c'est-à-dire du lieu de leur résidence habituelle, à condition que cette résidence sur le territoire métropolitain ou dans un département d'outre-mer ait un caractère permanent ;
- Cette condition de séjour principal est satisfaite lorsque les personnes y sont personnellement et effectivement présentes. Sous réserve de l'application des dispositions de l'article R. 115-7¹³, sont réputées avoir en France le lieu de leur séjour principal les personnes qui y séjournent pendant plus de six mois au cours de l'année civile de versement des prestations ;

La résidence en France peut être prouvée par tout moyen. Une circulaire interministérielle et une lettre circulaire du ministère des affaires sociales et de la santé viennent préciser l'appréciation de

¹¹ Article L 815-1 du code de la sécurité sociale.

¹² Décret n°2007-354 du 14 mars 2007 transféré par Décret n°2015-1865 du 30 décembre 2015 - art. 1 : article R111-2 du code de la sécurité sociale (ancien article R115-6 du même code).

¹³ Obligation de déclarer tout changement dans la situation familiale ou dans le lieu de résidence, notamment en cas de transfert de la résidence hors du territoire métropolitain de la France ou d'un département d'outre-mer qui remettrait en cause le bénéfice des prestations servies.

cette condition¹⁴. Elles prévoient par ailleurs que si le contrôle de la résidence effective et stable en France est un objectif important, il convient que ce contrôle soit exercé avec discernement en prenant systématiquement en compte la situation individuelle de chaque assuré. S'agissant de l'ASPA, la lettre circulaire ministérielle de 2013 demande notamment aux caisses de retraite de vérifier que le non-respect de la condition de résidence n'est pas consécutif à un simple éloignement du territoire national pour des circonstances purement conjoncturelles (hospitalisation de l'assuré, décès d'un ascendant ou d'un descendant direct par exemple).

1.2 Pour faciliter les allers et retours des migrants âgés dans leur pays d'origine, la création de l'ARFS devait s'accompagner du développement d'un dispositif de location alternée dans les foyers qui n'a pas fonctionné

Outre le contexte de la création de l'ASPA, plusieurs constats ont présidé à la création de l'ARFS :

- Le phénomène du vieillissement d'une population de migrants âgés dans des foyers qui n'ont pas été conçus pour les accueillir, avec les lourds problèmes sanitaires, de respect de la dignité des personnes et de gestion pour les bailleurs que cette situation provoque ;
- La prise en compte du mode de vie d'une partie des anciens migrants « entre deux rives », des hommes « célibatairisés » ayant une épouse et des enfants dans le pays d'origine mais désirant continuer de vivre partiellement en France, à la fois parce qu'ils veulent envoyer de l'argent à leur famille, qu'ils ont en France leurs amis et leurs habitudes et qu'ils ne se sentent pas complètement à l'aise dans leur pays d'origine (cf. annexe 8) ;

Encadré 1 : Les migrants âgés célibatairisés, des personnes qui vivent « entre deux rives »

Lors de la création de l'ARFS en 2007, la majorité des migrants âgés venus en France pendant les Trente Glorieuses était déjà retournée vivre dans son pays de provenance, et seule une minorité vivait encore en France. Au sein de cette dernière, des migrants sont restés en France une fois atteint l'âge de la retraite, soit parce qu'ils y avaient fondé une famille, soit parce qu'ils ont pu opérer un regroupement familial, soit parce que les liens avec leur pays d'origine s'étaient distendus voire perdus au fil du temps (décès des parents, divorce...), soit enfin parce les allocations du minimum vieillesse auxquelles ils pouvaient prétendre n'étaient pas exportables.

Parmi ces personnes, les migrants âgés isolés, et particulièrement ceux dits « célibatairisés », sont dans une situation singulière qui peut être objectivée par trois critères :

- Ils vivent seuls (quel que soit le statut de leur logement) alors même qu'ils ont un conjoint, voire un ou plusieurs enfants qui résident dans leur pays d'origine ;
- Ils soutiennent financièrement leur famille à distance, malgré de faibles revenus pour ceux d'entre eux qui perçoivent l'ASPA ;
- Ils vivent « *entre deux rives* », c'est-à-dire qu'ils alternent des temps de présence en France et dans leur pays d'origine, lors des séjours plus ou moins fréquents et d'une durée plus ou moins longue selon les personnes et leur situation (notamment de logement, de santé et de famille).

- La tension sur les places en foyers de travailleurs migrants (FTM), que les pouvoirs publics voulaient réduire pour réhabiliter ces foyers en résidences sociales modernisées et y loger d'autres populations fragiles, dans un contexte dans lequel le nombre de places offertes a en outre globalement baissé depuis 20 ans (cf. annexe 7).

¹⁴ Circulaire interministérielle n° 2008/245 du 22 juillet 2008 relative aux modalités de contrôle de la condition de résidence pour le bénéfice de certaines prestations sociales et une lettre circulaire du ministère des affaires sociales et de la santé n° D.13-5718 du 31 août 2013 relative à l'appréciation du respect de la condition de résidence pour l'ASPA par les caisses de retraite, l'amélioration de l'information délivrée aux bénéficiaires et aux modalités de contrôle du bien-fondé du versement de l'allocation.

En partant de ces constats, le législateur a pensé, grâce à L'ARFS, sécuriser les séjours de longue durée des ressortissants étrangers dans leurs pays d'origine, avec un objectif complémentaire de meilleure gestion et d'une plus grande rotation des places d'hébergement en foyer de travailleurs migrants et en résidence sociale.

A quelques mois près, la création de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine s'est faite concomitamment à celle de l'ASPA. L'ARFS a en effet été instaurée par la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale¹⁵. Le nouvel article L 117-3 du code de la sécurité sociale instaurant l'ARFS pose les conditions suivantes :

- Vivre seul et être hébergé, au moment de la demande, dans un foyer de travailleurs migrants ou dans une résidence sociale ;
- Avoir des revenus inférieurs à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat ;
- Effectuer des séjours de longue durée dans le pays d'origine.

L'incitation que constituait l'ARFS versée au-delà d'une absence de six mois sur le territoire français devait être soutenue par le développement de la location alternée dans les FTM, dispositif visant à rendre davantage de places disponibles au sein de ces établissements puisqu'il prévoyait qu'une même chambre pouvait accueillir successivement trois à quatre migrants au cours d'une même année.

Encadré 2 : La location alternée en FTM et en RS

En permettant à plusieurs migrants âgés de résider à tour de rôle dans le même logement, la location alternée a pour but de faciliter matériellement et économiquement leurs allers et retours dans leur pays d'origine, à moindre coût financier pour eux, et sans manque à gagner pour les bailleurs. La rotation permet de sécuriser leurs allers et retours à l'étranger, mais aussi le maintien de leur droit à l'ARFS lors des demandes de renouvellement. Pour ses concepteurs, l'ARFS et la location alternée avaient donc vocation à s'articuler et à s'entraîner mutuellement :

- L'ARFS en permettant à ses bénéficiaires de faire des séjours au pays de plus de six mois par an (tout en les obligeant à revenir régulièrement en France - où ils devaient se loger en FTM et RS - afin de renouveler leur droit) ;
- La location alternée en permettant aux bénéficiaires de l'ARFS de se loger en France pendant les séjours de moins de six mois qu'ils devaient obligatoirement y faire.

Cette dynamique reposait sur l'hypothèse que les bénéficiaires de l'ARFS retrouveraient un logement en FTM ou en RS à chaque séjour en France.

Dans le contexte de la création de l'ARFS, la location alternée présentait en outre l'avantage d'être économique pour les deniers publics car exclusive des aides au logement, et aurait même pu, selon des interlocuteurs de la mission, favoriser des retours définitifs dans le pays d'origine.

La location alternée n'a pas été développée ni promue, et les anciens migrants censés être dans la cible n'ont pas demandé le bénéfice de l'ARFS. Cette idée simple et séduisante a buté sur plusieurs écueils (cf. détails en annexe 7) :

¹⁵ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

- La loi a créé l'ARFS, mais elle n'a pas créé d'obligation juridique imposant aux bailleurs de consacrer une partie de leur parc à la location alternée. Les bailleurs sociaux se sont avérés réticents à offrir cette solution qui impose de mettre en place des processus de type hôtelier, donc plus complexes et chronophages, alors qu'ils sont soumis à une forte demande de logements et que leur modèle économique repose pour la plupart d'entre eux sur la présence de personnels gestionnaire et technique en nombre réduit, donc peu disponibles pour gérer les plannings ;
- L'ARFS est destinée à des anciens migrants dont les ressources sont faibles. Ceux-là reçoivent les APL aux montants les plus élevés et l'ASPA. Ils ont donc beaucoup à perdre à effectuer des séjours d'une durée supérieure à 4 mois (perte de l'APL) ou de 6 mois (perte de l'ASPA) hors du territoire français. De fait, l'expérience montre que ceux qui utilisent la location alternée là où elle est proposée sont soit ceux qui s'absentent moins de 4 mois, soit ceux qui renoncent à des montants faibles ou nuls d'APL et ne reçoivent pas d'ASPA parce que leur retraite contributive, donc exportable, est supérieure au minimum vieillesse ;
- Les anciens migrants très âgés et/ou très malades, rencontrant une perte d'autonomie et des problèmes de santé auxquels les foyers ne sont effectivement pas adaptés, ne sont plus en mesure d'effectuer des allers-retours entre deux pays.

Parmi les quatre opérateurs du logement accompagné contactés par la mission, deux seulement pratiquent aujourd'hui la location alternée au profit d'un nombre limité de leurs résidents : ADOMA, principal opérateur du secteur présent sur l'ensemble du territoire, qui ne la met en œuvre que de façon résiduelle au profit des retraités titulaires d'une pension contributive sans complément d'ASPA, et ARALIS, opérateur présent en Rhône-Alpes qui a choisi de la mettre en œuvre au profit des migrants déjà en place dans ses FTM - y compris ceux qui bénéficient d'une retraite non contributive - mais aussi à terme dans les résidences sociales accueillant de nouvelles générations de migrants, voire des publics mixtes (étudiants, apprentis).

1.3 La création de l'ARFS n'a pas été précédée d'une analyse satisfaisante des besoins, conduisant à l'exclusion de sa cible principale potentielle

L'objectif principal de la création de l'ARFS était de permettre aux personnes immigrées âgées disposant de faibles ressources d'effectuer des séjours de longue durée dans leur pays d'origine.

Le législateur a estimé atteindre cet objectif en restreignant la population bénéficiaire aux migrants âgés vivant seuls en foyers. Un nombre d'environ 35 000 bénéficiaires potentiels a été évalué sur la base des migrants âgés résidant dans ces logements, sans tenir compte de leur niveau de ressources. Or, nombre de migrants âgés qui y résident ont un niveau de retraite contributive atteignant déjà le plafond prévu pour l'ARFS.

Les statistiques disponibles montrent que, sans être pouvoir calculée précisément, la majorité des migrants âgés bénéficiant de faibles ressources et vivants seuls réside ailleurs que dans les foyers de travailleurs migrants et les résidences sociales :

- D'un côté, le nombre de prestataires de l'ASPA et l'ancienne allocation L815-2 disposant d'un niveau de ressources inférieur au plafond de l'ARFS et vivant seuls en France peut être estimé à environ 60 000 personnes (cf. annexe 6) ;
- En regard, le nombre de migrants de plus de 65 ans vivant en foyers et résidence sociale peut être évalué à environ 25 % des résidents de ces logements, soit environ 25 000 personnes, sans même tenir compte de leur niveau de ressources. Parmi elles, la mission a estimé à 5 000 celles potentiellement susceptibles de bénéficier de l'ARFS (cf. annexe 7).

Dès lors que la loi n'a pas été précédée d'une étude satisfaisante des besoins, l'ARFS a été créée en comportant des restrictions de populations bénéficiaires qui la vident assez largement de son intérêt.

L'exposé des motifs de la loi illustre la complexité du raisonnement qui a prévalu à la création de l'aide et qui mélange une préoccupation concrète (libérer des chambres dans les foyers), la volonté de reconnaître les sacrifices consentis par les migrants qui ont participé à la reconstruction du pays (reconnaissance des sacrifices consentis) et une méconnaissance de la réalité des besoins.

2 MAL CONÇUE, L'ARFS A EGALEMENT ETE MAL CONSTRuite ET A CONNU UNE MISE EN ŒUVRE LABORIEUSE

L'ARFS s'est heurtée à des difficultés juridiques qui ont fortement retardé sa mise en œuvre. De fait, l'ARFS consiste en un droit à séjour de longue durée à l'étranger acquis au prix de nombreuses difficultés. Sa mise en œuvre a été laborieuse et les résultats décevants posent la question de l'évaluation des besoins et de la pertinence de la réponse apportée par l'ARFS

2.1 L'ARFS s'est heurtée à des difficultés juridiques qui ont fortement retardé sa mise en œuvre

La création de l'ARFS était une mesure de discrimination positive en faveur d'une population déterminée – les travailleurs venus d'Afrique du Nord au cours des Trente glorieuses pour soutenir le développement économique de la France - au motif qu'elle était mal logée dans des foyers de travailleurs migrants non prévus pour l'y accueillir durablement, qu'elle y vieillissait dans de mauvaises conditions de logement, de vie sociale voire de santé et que, ayant une famille dans son pays d'origine, elle devait pouvoir organiser sa vie entre la France et ce second pays.

2.1.1 Un ciblage initial fléché principalement sur la population des Chibanis¹⁶ vivant seuls en foyers de travailleurs migrants

Comme il est indiqué dans l'exposé de ses motifs, la loi de 2007 visait particulièrement la population des Chibanis (cf. infra).

Dans cette perspective, les dispositions de l'article L117-3 du code de l'action sociale et des familles prévoyaient, dans sa version en vigueur jusqu'en 2014¹⁷, que :

- L'ARFS n'était ouverte qu'aux étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, en situation régulière. Les personnes devaient vivre seules et justifier d'une résidence régulière et ininterrompue en France pendant les quinze années précédant la demande d'aide.
- Les personnes devaient être hébergées, au moment de la demande, dans un foyer de travailleurs migrants ou dans un logement à usage locatif dont les bailleurs s'engageaient à respecter certaines obligations dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat. En effet, la population des Chibanis représentait une part importante de la population étrangère résidant dans les foyers de travailleurs migrants.

¹⁶ Personnes immigrées originaires du Maghreb de la première génération, arrivées en France au début des années 1960 pour y travailler, et qui, la retraite venue, ne retournent pas dans leur pays d'origine.

¹⁷ Modifié par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Au total, selon l'exposé des motifs de la loi, le nombre de personnes potentiellement concernées s'élevait à 37 143 présentes en France depuis plus de quinze ans, sans tenir compte toutefois des niveaux de ressources perçues par ces personnes.

En l'absence de prise des décrets d'application prévus, ces dispositions initiales n'ont pas été mises en œuvre.

Exposé des motifs de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (article 7)

« L'objet de **l'article 7** est de faciliter les séjours de longue durée dans le pays d'origine des personnes immigrées à faibles ressources.

La société française est en effet confrontée à un phénomène nouveau en matière d'immigration, celui du vieillissement des travailleurs migrants arrivés en France dans les années soixante-dix. Il convient d'adapter le mode d'intervention auprès de cette population qui vieillira sur place, et de leur permettre de séjourner plus longtemps dans leur pays d'origine, sachant que 85 % d'entre eux y ont leur famille.

Pour ce faire, il est créé une aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine. Cette aide à la réinsertion ne peut être accordée qu'aux personnes qui s'engagent à des séjours de longue durée dans leur pays d'origine et est exclusive des aides au logement et des minima sociaux.

Cette aide s'adresse à des personnes étrangères vivant seules avec des ressources modestes, ne bénéficiant pas d'une résidence gratuite ni déjà acquise (hébergement ou accession terminée, par exemple), et allocataires d'une aide au logement. Le montant de l'aide sera équivalent à celui de l'aide au logement dont ils bénéficiaient, l'allocation sera exclusive de toute aide personnelle au logement, si bien que globalement, aucune charge nouvelle ne sera créée pour l'Etat.

42 444 personnes sont concernées dont 37 143 présentes en France depuis plus de quinze ans. Ces étrangers sont venus en France pour travailler et envoyer une partie de leurs revenus à leur famille restée au pays. Ces hommes vivent donc seuls, sans leurs proches. Ils pensaient repartir, au plus tard à l'âge de la retraite. Plus de la moitié ne lit pas le français, et s'ils ont passé de longues années en France, ils ne parlent pourtant pas couramment notre langue. Cependant, ces personnes n'ont pas toujours les ressources suffisantes pour effectuer des séjours de longue durée dans leur pays d'origine et réaliser un rapprochement familial.

En parallèle, la demande de logement en foyers de travailleurs migrants et en résidences sociales est, surtout dans certaines régions, forte et difficile à satisfaire. Plusieurs gestionnaires de ces foyers ou résidences sociales expérimentent aujourd'hui un système de location alternée, permettant de loger quatre personnes alternativement dans la même chambre, à raison, en moyenne, de trois mois par an chacune. Une convention-type est alors signée entre le gestionnaire et le résident (le locataire). La généralisation de ce dispositif serait de nature à répondre aux souhaits de nombreux retraités, et de libérer des places dans les foyers.

Cette mesure permet une reconnaissance des sacrifices consentis par ces travailleurs au développement économique de la France. »

2.1.2 Des risques juridiques pouvant impacter les objectifs initiaux de la loi ont retardé la prise des décrets d'application

Selon la Direction de la sécurité sociale (DSS), les échanges menés avec le Conseil d'État dans l'élaboration des décrets ont mis en évidence deux risques au regard de la réglementation européenne :

- celui que l'ARFS puisse être requalifiée par la Cour de justice de l'Union Européenne comme entrant dans le champ de coordination de la sécurité sociale au titre des prestations sociales à caractère non contributif, prévue au règlement (CE) n°883/2004 du 29 avril 2004¹⁸. A cet égard, le fait que l'ARFS soit clairement définie par la loi comme n'étant pas une prestation de sécurité sociale est sans portée¹⁹. L'absence d'obligation de résidence en France posée pour l'ARFS aurait donc pu avoir des effets de bord sur d'autres prestations approchantes à caractère non contributif, telles que l'ASPA à laquelle elle se substitue ;
- Celui d'une inégalité de traitement fondée sur la nationalité en établissant une distinction entre les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen (non éligibles) et les ressortissants des pays tiers (éligibles). Sur ce point, après analyse juridique, la DSS estimait nécessaire que les décrets écartent la distinction opérée initialement par la loi de 2007 entre les ressortissants des pays de l'Union européenne et les autres²⁰.

Dans ces conditions, le travail sur l'élaboration des décrets d'application a été suspendu.

A la fin de l'année 2013, une mission d'information de l'Assemblée nationale sur les immigrés âgés a remis un rapport demandant l'adoption sans tarder des décrets permettant l'attribution de l'ARFS, estimant que les risques évoqués n'étaient pas totalement justifiés²¹.

2.1.3 Avant même leur mise en œuvre, les dispositions instaurant l'ARFS ont fait l'objet de modifications législatives

Dans ce contexte, des modifications ont été apportées, par amendement gouvernemental, aux dispositions législatives initiales instaurant l'ARFS, lors du vote de la loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine en vertu de laquelle :

- L'ARFS a été ouverte à tous les ressortissants étrangers, sans distinction de leur appartenance ou non à un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;
- La condition d'une résidence régulière et ininterrompue en France pendant les quinze années qui précède la demande a été maintenue, sans toutefois être applicable aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, des Etats partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse²². Elle n'est pas non plus applicable en cas de dispositions prévues entre la France et des pays tiers dans le cadre de conventions internationales bilatérales (cf. annexe 4).

¹⁸ Note de la mission juridique du conseil d'Etat auprès des ministères chargés des affaires sociales du 1^{er} juillet 2013. Le règlement CE n°883/2004 du 29 avril 2004 définit les prestations spéciales en espèces à caractère non contributifs pouvant être octroyées exclusivement dans l'Etat membre dans lequel l'intéressé réside et conformément à sa législation. Pour pouvoir bénéficier de cette disposition, les prestations doivent être mentionnées à l'annexe X de ce règlement (l'ASPA en fait partie). A défaut, l'article 7 du règlement précité stipule que « les prestations en espèces dues en vertu de la législation d'un ou de plusieurs Etats membres ou du présent règlement ne peuvent faire l'objet d'aucune réduction, modification, suspension, suppression ou confiscation du fait que le bénéficiaire ou les membres de sa famille résident dans un Etat membre autre que celui où se trouve l'institution débitrice ».

¹⁹ Article L 117-3 du code de l'action sociale et des familles.

²⁰ Compte-rendu de l'audition de M. Thomas Fatome, Directeur de la sécurité sociale par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur les immigrés âgés en 2013.

²¹ Rapport d'information fait en application de l'article 145 du règlement au nom de la mission d'information sur les immigrés âgés présidée par M. Rémy Jacquat et rapportée par M. Alexis Bachelay, députés, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2013.

²² Article L262-6 du code de l'action sociale et des familles conforme à la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 (articles 6 et 7) : sauf exceptions listées à l'article L262-6 « les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse doivent remplir les conditions exigées

L'ensemble de ces modifications est synthétiquement présenté en annexe 2.

La condition maintenue par la loi d'un hébergement, au moment de la demande, dans un foyer de travailleurs migrants ou dans une résidence sociale visait à permettre de continuer à cibler la seule population des Chibanis présumés vivre majoritairement dans ces établissements. Elle revenait cependant à ne pas les inclure tous, des migrants âgés pouvant aussi résider seuls dans d'autres types de logement, logements sociaux pérennes, logements privés voire hôtels meublés. Cette condition permettait également de donner un caractère distinctif fort à cette aide au regard des prestations de vieillesse non contributives de la sécurité sociale.

Le rapport précité de la mission d'information de l'Assemblée nationale estimait qu'en 2013, près de 35 000 immigrés de plus de 65 ans vivaient en France en foyer. Lors de la parution du décret, en 2015, les experts de l'administration ont estimé qu'entre 10 000 et 15 000 personnes pourraient bénéficier de cette aide.

Un décret pris en octobre 2015 a ouvert la voie à la mise en œuvre de l'ARFS à compter du 1^{er} janvier 2016²³.

2.1.4 L'ARFS se distingue fortement de l'ASPA

La construction de l'ARFS se distingue nettement de celle de l'ASPA sur de nombreux points rappelés synthétiquement dans le tableau infra, ces différences étant détaillées en annexe 3.

Parmi ces différences de caractéristiques, il faut particulièrement noter :

- Des conditions de durée de séjour exactement inverses pour le maintien du droit entre l'ASPA et l'ARFS. La durée de séjour imposée de 6 mois et plus dans le pays d'origine correspond à la durée à compter de laquelle la condition de résidence n'est plus remplie pour le bénéfice de l'ASPA ;
- La condition de vivre seul en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale. L'introduction de cette condition lors de la première demande ainsi que lors des renouvellements de l'aide a pour objectif d'éviter d'élargir les potentiels bénéficiaires au-delà des seuls Chibanis, public habitué à résider constamment dans ces structures ;
- Le caractère quérable annuellement de l'ARFS. Cette modalité et l'obligation qu'ont ses titulaires de renouveler leur droit selon cette périodicité, résultent du caractère exportable de cette aide et de l'obligation qu'ils ont de revenir régulièrement en France ;
- Le montant de l'allocation inférieur à ceux cumulés de l'ASPA et de l'aide personnelle au logement perçus. Il compense en partie la perte liée à la renonciation, par le demandeur, au bénéfice de l'ASPA et des aides au logement. Selon les experts de l'administration, le montant de l'ARFS a été calculé sur la base d'une estimation de montants moyens versés d'ASPA et d'aides au logement. La différence entre les montants de l'ARFS et de l'ASPA a été considérée comme acceptable, car permettant d'éviter une distorsion trop importante entre les deux dispositifs, et une absence d'incitation à opter pour le nouveau dispositif.

Un tableau figurant en partie 3 détaille ces différences.

pour bénéficier d'un droit de séjour et avoir résidé en France durant les trois mois précédant la demande. » Les durées de séjour supérieures à trois mois sont soumises à conditions selon le statut : travailleur, étudiant, retraité.

²³ Décret n° 2015-1239 du 6 octobre 2015 relatif à l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine et à la création d'un fonds de gestion.

2.2 De fait, l'ARFS consiste en un droit à séjour de longue durée à l'étranger acquis au prix de (trop) nombreuses difficultés

2.2.1 L'ARFS, contrairement à l'ASPA, permet aux ressortissants étrangers d'effectuer des séjours de longue durée dans leurs pays d'origine

2.2.1.1 L'ASPA et les aides au logement imposent à leurs bénéficiaires une limitation des durées de séjour à l'étranger (cf. annexe 7)

Une obligation de résidence stable en France

Les personnes qui bénéficient d'une retraite contributive non complétée par l'ASPA sont autorisées à effectuer des séjours à l'étranger sans contrainte de durée et à y établir leur résidence principale²⁴ sans perdre leurs prestations.

Les allocataires de l'ASPA, qu'ils soient de nationalité française ou non, sont soumis quant à eux à une obligation de résidence stable en France. Cette notion est définie par un décret de 2007²⁵. Elle repose sur la notion de foyer ou de lieu de séjour principal, le foyer s'entendant comme le lieu où les personnes habitent normalement. Il doit avoir un caractère permanent. Cette condition est réputée satisfaite lorsque les personnes séjournent en France pendant plus de six mois par année civile.

La condition de présence en France se trouve renforcée lorsque le versement de l'ASPA s'accompagne d'une aide au logement. Le versement de l'aide personnalisée au logement (APL) est en effet conditionné à l'occupation du logement au moins huit mois par an²⁶. La même condition est posée s'agissant de l'allocation de logement sociale (ALS). Compte tenu de la situation économique des allocataires de l'ASPA – et du minimum vieillesse en général - cette limite de quatre mois d'absence pour ouvrir le droit à l'APL ou à l'ALS a de fait pour effet de réduire la durée d'absence autorisée des bénéficiaires de l'ASPA à quatre mois maximum au lieu de six.

Compte tenu de l'incohérence entre les conditions d'ouverture de l'APL et de l'ALS quant au temps de présence dans le logement en France, et de la situation particulière dans laquelle se trouvent des allocataires de l'ASPA âgés d'origine étrangère ayant une famille dans leur pays d'origine, la mission s'est interrogée sur la possibilité d'autoriser ces allocataires à continuer à percevoir l'APL ou l'ALS jusqu'à six mois d'absence. Trois cas de dérogations à la règle des huit mois d'occupation du logement sont prévus par la loi du 6 juillet 2009 relative aux rapports locatifs : obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure - soit par le locataire ou la personne avec laquelle il vit, soit par une personne à charge. L'ajout d'un quatrième cas dérogatoire à la règle des quatre mois au bénéfice des migrants âgés allocataires de l'ASPA absents de leur logement entre quatre et six mois par an pour raisons familiales nécessiterait de modifier la loi du 6 juillet 2009 et/ou les textes réglementaires afférents (article R351-1 du code de la construction et de l'habitation), et de qualifier

²⁴ Sauf cas de non recours au droit, ils bénéficient d'un montant de retraite supérieur au plafond de ressources prévu pour l'ASPA.

²⁵ Décret n°2007-354 du 14 mars 2007 transféré par Décret n°2015-1865 du 30 décembre 2015 - art. 1 : article R111-2 du code de la sécurité sociale (ancien article R115-6 du même code).

²⁶ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 – article 2 : « Les dispositions du présent titre sont d'ordre public. Le présent titre s'applique aux locations de locaux à usage d'habitation ou à usage mixte professionnel et d'habitation, et qui constituent la résidence principale du preneur, ... La résidence principale est entendue comme le logement occupé au moins huit mois par an, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure, soit par le preneur ou son conjoint, soit par une personne à charge au sens du code de la construction et de l'habitation. »

très précisément le public bénéficiaire ainsi que les conditions matérielles d'ouverture du droit à cette dérogation. Ce point n'a pas été instruit plus avant par la mission dont le mandat était centré sur l'ARFS.

Une obligation contrôlée avec un risque d'indus importants

Les dispositions concernant la résidence sont contrôlées par les organismes sociaux en charge de verser les avantages de retraite non contributifs (les CARSAT pour les ressortissants du régime général) et les aides au logement (les CAF pour les ressortissants du régime général).

S'agissant de l'ASPA, ce contrôle est annuel. Il doit être opéré, de préférence, par un rapprochement avec les vérifications opérées par un autre organisme de sécurité sociale²⁷. Pour le régime général, une circulaire de la CNAV publiée au début de l'année 2018 fixe les principes des contrôles²⁸ :

- Les caisses de retraite peuvent procéder, à tout moment, à une vérification de la condition de résidence et déterminent le mode d'action approprié selon la situation²⁹ ;
- Le contrôle porte sur la permanence de la résidence en France et non simplement sur l'existence d'un domicile ou d'une adresse situés en France³⁰ ;
- La condition de résidence est examinée au cours d'une période de référence de 12 mois correspondant à l'année civile précédant le contrôle. Comme vu supra, la situation individuelle du bénéficiaire de l'ASPA peut être prise en compte, notamment dans le cas où la durée de résidence en France est légèrement inférieure aux six mois requis, ou lorsque le non-respect de la condition de résidence par l'allocataire est consécutif à un simple éloignement du territoire national pour des circonstances purement conjoncturelles³¹.

En cas de manquement à l'obligation de résidence, l'ASPA peut être supprimée au premier jour de l'année civile de référence, lorsque la condition de résidence n'est pas remplie l'année précédant le contrôle, voire dès la date d'effet de l'allocation si la condition n'a jamais été remplie. Cette suppression s'étend également à la période de l'année en cours précédant le contrôle, indépendamment du respect par la personne de la condition de résidence sur cette période. En cas de fraude ou de non déclaration du transfert de la résidence hors de France, les indus font l'objet d'une procédure de récupération.

Un risque accru et avéré de difficulté à justifier et respecter l'obligation de résidence pour les ressortissants étrangers

Les ressortissants étrangers sont plus exposés au non-respect de cette condition de résidence que les ressortissants français. Ceux vivant en foyer ou en résidence sociales sont plus exposés au risque de contrôle.

²⁷ Article R816-3 du code de la sécurité sociale.

²⁸ Circulaire CNAV n° 2018-6 du 7 mars 2018 relative à la condition de résidence et de régularité de séjour en matière d'allocation de solidarité aux personnes âgées et d'allocation supplémentaire d'invalidité.

²⁹ Courrier, questionnaire, convocation, enquête, etc. En outre, un contrôle de la condition de résidence intervient annuellement par vérification du domicile fiscal des allocataires auprès de la Direction générale des finances publiques (DGFIP). Par ailleurs, les renseignements nécessaires au service de l'ASPA peuvent être obtenus par la caisse de retraite auprès des administrations publiques, notamment fiscales, des organismes de sécurité sociale, de retraite complémentaire et d'indemnisation du chômage.

³⁰ Des éléments de preuve sont recherchés notamment à l'aide des documents suivants : factures, quittances ou abonnements correspondant à des dépenses en France assumées personnellement par l'allocataire pendant une durée minimale de six mois, relevés de comptes bancaires faisant apparaître des opérations effectuées sur le territoire français sur une durée minimale de six mois, passeport indiquant les dates d'entrée et de sortie dans des Etats étrangers ou le territoire français, etc.

³¹ Hospitalisation de l'assuré, décès d'un ascendant ou descendant direct, etc.

A titre d'exemple, pour le SASPA³², la part des ressortissants extracommunautaires dans les annulations de versement de l'ASPA pour un motif de résidence - dans le cadre de contrôles non ciblés sur ce motif, s'est élevée à 62 % en 2017³³, bien que ce critère de nationalité n'ait pas été spécifiquement utilisé pour échantillonner la population des allocataires contrôlés.

Les raisons de cette exposition accrue à un risque de non-respect de la condition de d'absence de plus de 6 mois (ASPA) ou 4 mois (APL) sont liées aux situations familiales et sociales de ces personnes :

- Vivant seuls en France, et très souvent mariés au pays, les ressortissants étrangers résidant en foyers de travailleurs migrants ou en résidence sociale sont amenés à effectuer de fréquents allers retours entre la France et leur pays d'origine ;
- La durée de ces séjours n'est pas toujours programmable. Elle est soumise aux opportunités de transport à moindre coût et à la survenance d'événements de santé ou familiaux qui peuvent les conduire à se rendre inopinément dans leur pays d'origine ou à y séjourner plus longtemps que prévu ;
- La bonne maîtrise des règles conditionnant le maintien de leurs droits et leur justification n'est pas assurée s'agissant d'une population âgée pouvant mal maîtriser la langue française. Selon les associations rencontrées par la mission, une grande partie de ces personnes rencontrent des difficultés importantes dans la maîtrise des savoirs de base liés à la langue³⁴.

Dans ces conditions, la programmation et la comptabilisation précise des durées de séjours passés à l'étranger peuvent s'avérer compliquées ou aléatoire, notamment lorsqu'il s'agit de respecter la limite des quatre mois imposée pour la perception de l'APL. Pour les personnes intéressées, cette comptabilisation s'avère cruciale en cas de contrôle menés par les organismes délivrant les prestations.

Selon les associations rencontrées par la mission, les personnes âgées résidant en foyers de travailleurs migrants ou en résidence sociale sont exposées à un risque avéré de contrôle et des contrôles en foyers de travailleurs migrants ayant abouti à une suppression des allocations et à des procédures de remboursement des indus ont été signalés.

En 2013, lors son audition dans le cadre de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur les immigrés âgés, le Défenseur des droits a signalé que certaines caisses exerçaient des contrôles ciblés visant principalement les foyers de vieux migrants et qu'au terme de ces contrôles, des migrants, qui effectuaient des séjours réguliers dans leur pays d'origine, s'étaient vus suspendre le versement de leurs prestations et avaient également été poursuivis pour fraude. Dans un avis rendu en 2016, il constate le maintien de ces pratiques signalées par voie de presse³⁵. Plus récemment en février 2019, une réclamation individuelle vient de lui parvenir concernant un contrôle ciblé dans un FTM de la région parisienne. Les associations représentant les personnes immigrées rencontrées par la mission témoignent de la persistance de ces contrôles sans toutefois pouvoir les objectiver précisément.

³² Bilan de contrôle SASPA 2017 du 27 mars 2018.

³³ Ils représentent 31 % des allocataires du SASPA.

³⁴ Par exemple, selon l'association parisienne AYYEM ZAMEN, 85 % des 800 adhérents de son café social de plus de 60 ans sont analphabètes.

³⁵ Avis du Défenseur des droits n°16-11 du 10 mai 2016 : « Des Chibanis surendettés », Dernières nouvelles d'Alsace, 18 mars 2016.

2.2.1.2 L'ARFS pose l'obligation inverse d'une durée de séjour minimale à l'étranger, dont le manquement ne porte pas un préjudice financier, ni à ses bénéficiaires, ni aux payeurs sociaux

Une obligation symétriquement inverse à celle de l'ASPA

Contrairement à l'ASPA, l'ARFS emporte l'obligation pour son bénéficiaire d'effectuer des séjours à l'étranger de plus de six mois par année civile. Le respect de cette condition est apprécié sur une période de deux ans à compter de l'attribution ou du renouvellement de l'aide³⁶.

Lors de l'attribution de l'aide, une information spécifique sur cette condition de résidence est délivrée au demandeur, qui s'engage sur l'honneur à la respecter.

Lors du renouvellement annuel de l'aide, son bénéficiaire doit apporter la preuve qu'il continue à en remplir les conditions d'attribution, et notamment celle de ses séjours et de leur durée dans son pays d'origine³⁷.

Des manquements sanctionnés par la perte de l'allocation mais avec une réintégration dans les droits antérieurs

A défaut de remplir cette condition, l'aide est supprimée par la CDC, en charge de la gestion du dispositif³⁸. Outre une notification faite à l'intéressé, la CDC informe les organismes ou services compétents pour servir l'ASPA et l'allocation de logement en vue de la réintégration de la personne dans ses droits liés à résidence³⁹. La personne doit alors rembourser les sommes indûment perçues au titre de l'ARFS au prorata du nombre de mois restant à courir pour l'année en cours⁴⁰.

Ces dispositions ne constituent pas à proprement parler une sanction financière dans la mesure où les montants indûment perçus ne font pas l'objet d'une majoration financière et que l'intéressé retrouve, selon la loi, des droits d'un montant supérieur. S'il en remplit les conditions, la loi n'interdit d'ailleurs pas qu'il puisse réintroduire une nouvelle demande d'ARFS sans nécessairement devoir laisser s'écouler un délai minimal à compter de la notification de la suppression de l'aide⁴¹. Du point de vue de la personne, il n'y a cependant pas d'intérêt à continuer à bénéficier de l'ARFS alors même qu'elle pourrait percevoir des revenus plus importants au titre de l'ASPA et d'une aide personnelle au logement.

Dans ces conditions, et dans la mesure où le bénéficiaire de l'ARFS perçoit un montant nettement inférieur à celui de l'ASPA et de l'APL cumulés, la question du bien-fondé d'une obligation de durée minimale de séjour à l'étranger, de son respect et de son contrôle peut être posée sur un plan pratique.

Cette question se pose d'autant plus qu'elle oblige les bénéficiaires de l'ARFS à procéder, comme pour l'ASPA et avec les mêmes difficultés et aléas, à une programmation, un respect et un décompte

³⁶ Article L117-3 et R117-6 du code de l'action sociale et des familles.

³⁷ Article D1127-25 du code de l'action sociale et des familles.

³⁸ Le décret n°2015-1239 du 6 octobre 2015 a confié à la Caisse des dépôts et consignations la gestion du dispositif (article R117-13 du code de l'action sociale et des familles). Les conditions sont fixées par une convention de gestion passée entre le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, le ministre chargé de la cohésion sociale, le ministre chargé de la sécurité sociale et le ministre chargé du budget.

³⁹ Article D1127-26 du code de l'action sociale et des familles.

⁴⁰ Vu le faible nombre d'allocataires de l'ARFS, une situation de mise en œuvre de ces dispositions ne s'est pas encore présentée.

⁴¹ Un délai de 6 mois entre la notification de la suppression de l'aide et le dépôt d'une nouvelle demande est prévu dans le cas d'un renoncement à l'ARFS par son bénéficiaire (article R117-29 du code de l'action sociale et des familles).

méticuleux des durées de séjour à l'étranger difficilement compatibles avec leur situation familiale et sociale.

Cependant, d'un point de vue juridique, cette obligation exactement inverse de celle de l'ASPA permet de distinguer nettement les deux allocations, au regard des règles communautaires en matière de sécurité sociale.

2.2.2 L'ARFS présente, comparativement à l'ASPA, des inconvénients majeurs et nombreux pour ses bénéficiaires

Trois types de freins peuvent être distingués pour les postulants au bénéfice de l'ARFS en substitution de l'ASPA :

- La perception d'une moindre rémunération ;
- Le placement des bénéficiaires de l'aide dans une situation insécurisée du point de vue :
 - Du logement (faute d'un dispositif généralisé de location alternée) ;
 - Des droits au renouvellement de l'aide au regard de la justification à apporter quant aux conditions de logement, aux revenus, et à la régularité de leur séjour en France ;
- Une absence de fluidité dans les transitions entre l'ASPA et l'ARFS.

En matière d'accès aux soins, si la législation sociale impose une obligation de résidence stable et régulière en France pour bénéficier de la prise en charge des frais de santé, depuis 2017, l'attestation de perception de l'ARFS a été ajoutée à la liste de justificatifs valant attestation d'une résidence stable et régulière en France⁴², nécessaire au bénéfice de la protection universelle maladie (PUMA).

2.2.2.1 L'ARFS dispense un niveau de rémunération nettement moins attractif que celui de l'ASPA

Une préoccupation déterminante pour les Chibanis et les migrants âgés ayant de la famille dans leur pays d'origine en général

Comme exposé ci-après, le montant actuel de l'ARFS est nettement inférieur à celui de l'ASPA alors même qu'une des principales raisons du choix des migrants âgés vivant seuls de se situer « entre deux rives » est de pouvoir soutenir économiquement la famille qu'ils ont constituée dans leur pays d'origine, avant ou depuis leur arrivée en France (cf. annexe 8). Acceptant généralement de vivre eux-mêmes en France dans des conditions précaires pour dépenser le moins possible (situation observée par la mission lors de ses déplacements dans des FTM et RS), ils ne conçoivent pas de ne pas pouvoir continuer à jouer le rôle de « pourvoyeurs de fond » ou de « Papa chéquier » envers leur famille au pays. C'est en effet ce rôle qui a motivé leur venue en France et justifié qu'ils y ont travaillé une bonne partie de leur vie, y percevant des revenus salariaux d'abord, puis le minimum vieillesse une fois arrivé à l'âge de la retraite (voire pour certains une retraite contributive).

Lors des entretiens que la mission a eus avec l'association AYYEM ZAMEN, ses responsables ont évoqué le montant de 300 euros minimum par mois envoyés à la famille vivant au pays. D'autres évoquent le chiffre de 200/250 euros.

⁴² Décret n° 2017-240 du 24 février 2017 relatif au contrôle des conditions permettant de bénéficier de la protection universelle maladie.

Deux exemples de ce comportement rapportés à la mission lors de ses déplacements de terrain illustrent la force de cette préoccupation pour les migrants âgés qui vivent « entre deux rives » :

- Des migrants âgés bénéficiaires de l'ASPA et tentés de demander l'ARFS y ont renoncé, non seulement du fait des incertitudes qu'ils jugeaient trop grandes quant aux conditions de renouvellement de cette aide (notamment l'obtention d'une attestation de logement), mais aussi et surtout en raison du risque financier qu'ils prenaient – et qu'ils faisaient prendre à leur famille dépendant d'eux et vivant dans leur pays d'origine - si le droit à l'ASPA ne leur était pas ré-ouvert dans l'hypothèse où leur droit à l'ARFS ne serait pas renouvelé au bout d'un an ;
- Lorsqu'ils ne peuvent plus faire des allers et retours au pays en raison de leur âge et/ou de leur état de santé, les migrants âgés qui résident en FTM ou RS refusent généralement de partir dans un EHPAD compte tenu des charges supplémentaires qu'induit l'hébergement dans ce type d'établissement, et préfèrent continuer à vivre dans leur logement malgré le manque de soins et de services d'aide à domicile. Cette situation n'est d'ailleurs pas sans poser de problèmes pour les gestionnaires des FTM et RS qui doivent alors faire appel aux prestations d'action sociale servies par les caisses de retraite, dans le cadre du droit commun ou de programmes d'actions destinés spécifiquement aux migrants âgés.

Encadré 3 : Droits sociaux et action sociale en faveur des migrants âgés

Comme pour l'ensemble des publics socialement défavorisés, logés dans le secteur du logement accompagné ou ailleurs, les CCAS et les associations d'aide aux personnes en situation de précarité, généralistes (ex. d'associations rencontrées par la mission : UNAF0, Les petits frères des pauvres) ou dédiées aux migrants, (ex : AYYEM ZAMEN), accompagnent et informent les migrants, notamment âgés, dans la connaissance et la mise en œuvre de leurs droits sociaux (allocations familiales, assurance maladie et accès au système de soins, retraite, invalidité) et notamment pour l'accès à l'ARFS et à l'ASPA, contribuant ainsi sans doute indirectement à limiter le non recours à cette dernière (et aux aides au logement).

Les migrants âgés étant directement confrontés, comme l'ensemble des personnes âgées, aux difficultés liées au vieillissement, bénéficient comme elles des actions de droit commun relevant de la compétence des départements et des communes (APA, AAH, aides à domicile, hébergement en EHPAD...) et de l'action sociale des différentes caisses de sécurité sociale (ex : aide à l'aménagement du logement par les CARSAT), chacune dans son champ de compétence (maladie, famille, retraite).

Les personnes âgées logées dans les FTM et RS bénéficient en outre d'actions spécifiques des caisses de retraite et maladie, soit pour améliorer leurs conditions matérielles de logement, soit pour mobiliser des prestations et services susceptibles de les accompagner (aides et soins à domicile). Ces actions sont détaillées et contractualisées dans des conventions passées par les opérateurs du logement accompagné avec différents acteurs de l'intervention sociale, y compris associatifs (ex : ADOMA avec l'UNCCASS, la CNAV, la CCMSA, Les Petits Frères des Pauvres).

Un montant de l'ARFS inférieur à celui de l'ASPA

- Deux allocations différentielles

L'ASPA et l'ARFS sont deux allocations différentielles dont les montants dépendent des ressources de la personne :

- l'ASPA n'est due que si le total de cette allocation et des ressources personnelles de l'intéressé et le cas échéant de son conjoint n'excède pas un plafond fixé par décret. Dans le cas contraire, l'ASPA est réduite à due concurrence⁴³.
- Il en est de même pour l'ARFS avec un plafond, des modalités de calcul et de prise en compte des ressources différentes.

Tableau 3 : Barème de l'ARFS à compter du 1er janvier 2019

Ressources annuelles déclarées par l'allocataire	Montant annuel de l'ARFS
< 612,66 €	6 739,29 €
≥ 612,66 € mais < à 1 225,32 €	6 126,62 €
≥ 1 225,32 € mais < à 1 837,99 €	5 513,96 €
≥ 1 837,99 € mais < à 2 450,65 €	4 901,30 €
≥ 2 450,65 € mais < à 3 063,31 €	4 288,64 €
≥ 3 063,31 € mais < à 3 675,97 €	3 675,97 €
≥ 3 675,97 € mais < à 4 288,64 €	3 063,31 €
≥ 4 288,64 € mais < à 4 901,30 €	2 450,65 €
≥ 4 901,30 € mais < à 5 513,96 €	1 837,99 €
≥ 5 513,96 € mais < à 6 126,62 €	1 225,32 €
≥ 6 126,62 € mais < à 6 739,29 €	612,66 €

Source : CDC.

Contrairement à l'ASPA, le versement de l'ARFS pour une personne vivant dans un foyer comprenant un conjoint, un concubin ou un partenaire lié par un pacte civil de solidarité n'est pas prévu⁴⁴.

➤ Un montant de l'ARFS inférieur à celui de l'ASPA

Depuis le 1er janvier 2019, les montants de l'ASPA sont fixés à 868,20 € par mois, soit 10 418,40 euros par an pour une personne seule et à 1 347,88 € par mois, soit 16 174,59 euros par an pour deux personnes⁴⁵.

Le montant de l'ARFS est fixé par décret en fonction des revenus selon un barème prenant en compte des tranches de ressources (cf. supra)⁴⁶. En 2019, l'application du barème de l'ARFS aboutit à un montant annuel de revenus (ressources déclarées et allocation)⁴⁷ :

- Minimal d'environ de 6 740 €;
- Maximal d'environ 7 350 €;
- Moyen d'environ 7 045 €.

Pour une personne seule, l'écart entre les montants annuels de l'ASPA et de l'ARFS varie donc entre 3 066 € et 3 679 €, avec un montant moyen de 3373 €, soit 281 € par mois.

➤ Un écart qui s'est accentué depuis 2018

⁴³ Articles L 815-4 et L815-9 du code de la sécurité sociale.

⁴⁴ Article L 117-3 du code de l'action sociale et des familles.

⁴⁵ Décret n° 2018-227 du 30 mars 2018 portant revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées.

⁴⁶ Article R117-19 du code de l'action sociale et des familles créé par le décret n°2015-1239 du 6 octobre 2015 - art. 1.

⁴⁷ En prenant en compte respectivement les limites basses, hautes et le montant central des tranches de ressources personnelles de l'allocataire.

La revalorisation exceptionnelle de l'ASPA intervenue entre 2018 et 2020 a creusé cet écart. Pour les deux allocations, la réglementation prévoit une revalorisation annuelle :

- Les montants de l'ASPA et les plafonds de ressources prévus pour son attribution sont revalorisés le 1er avril de chaque année par application d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac⁴⁸ ;
- Les plafonds de ressources et le montant de l'ARFS sont également revalorisés chaque année. Cette revalorisation intervient au 1er octobre, selon le même mode de calcul⁴⁹.

Cependant, depuis 2018, et contrairement à l'ARFS, l'ASPA a fait l'objet de plusieurs hausses significatives à caractère exceptionnel⁵⁰ : une première augmentation de 30 euros est intervenue le 1er avril 2018 ; une deuxième hausse de 35 euros a ensuite eu lieu le 1er janvier 2019 ; une troisième revalorisation exceptionnelle de 35 euros doit intervenir en 2020.

Cette revalorisation exceptionnelle de l'ASPA a creusé très nettement l'écart entre le montant maximal des revenus susceptibles d'être perçus annuellement (ressources déclarées et allocation versée) par les allocataires des deux dispositifs entre 2016 et 2019. Alors qu'en 2016, l'écart moyen s'élevait à environ 2 710 € (soit 226 € par mois), il atteint en 2019 3 373 €, soit 281 € par mois. Il peut s'élever à 306 euros par mois en fonction du niveau de ressources déclarées par le bénéficiaire (limite basse de la tranche de revenus)

Avec l'augmentation de l'ASPA prévue en 2020, cette différence devrait encore s'accroître de plus de 30 € par mois.

Tableau 4 : Evolution du montant des revenus annuels susceptibles d'être perçus par les allocataires de l'ASPA et de l'ARFS entre 2016 et 2019

Revenus annuel (ressources déclarées et allocation)	2016	2019	Evolution 2016 - 2019
Dans le cadre de l'ASPA	9 609,60 €	10 418,40 €	8,40 %
Dans le cadre de l'ARFS (montant maximal)	7 200,00 €	7 352,00 €	2,10 %
Ecart entre les deux allocations	-2 409,60 €	-3 066,40 €	27,26 %
<i>Soit par mois</i>	<i>-200,80 €</i>	<i>-255,53 €</i>	
Dans le cadre de l'ARFS (montant minimal)	6 600 €	6 739,30 €	2,10 %
Ecart entre les deux allocations	-3 009,60 €	-3 679,10 €	22,25 %
<i>Soit par mois</i>	<i>-250,80 €</i>	<i>-306,59 €</i>	
Dans le cadre de l'ARFS (montant moyen)	6 900,00 €	7 045,65 €	2,10 %
Ecart entre les deux allocations	-2 709,60 €	-3 372,75 €	24,47 %
<i>Soit par mois</i>	<i>-225,80 €</i>	<i>-281,06 €</i>	

Source : *Mission*

Une perte de revenu accentuée par la perte des aides personnelles au logement, alors même que des charges de logement en France peuvent subsister du fait notamment de besoins d'aller et retours pour des raisons de santé

⁴⁸ Articles L816-3 et L161-25 du code de la sécurité sociale.

⁴⁹ Article R117-9 du code de l'action sociale et des familles.

⁵⁰ Décret n° 2018-227 du 30 mars 2018 portant revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées.

- Une condition de résidence en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale opposable lors du renouvellement de l'aide

L'ARFS est une aide annuelle quérable qui est renouvelée selon les mêmes conditions que celles requises lors de l'ouverture du droit⁵¹. S'agissant de la condition de logement, une justification de résidence en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale est demandée par la CDC lors du renouvellement. Pour le premier renouvellement de l'aide, cette condition ne se pose pas, l'attestation produite en année n pour bénéficier de l'ARFS la même année étant toujours valable pour bénéficier de l'ARFS en année n+1.

Outre cette obligation légale, des facteurs militent pour le maintien de séjours plus ou moins réduits et/ou discontinus sur le territoire français :

- D'une part et comme déjà indiqué plus haut, la population des immigrés âgés vivant seuls en France et ayant une famille au pays se caractérise, tant que leur santé le lui permet, par des allers et retours plus ou moins fréquents et nombreux entre la France et leur pays d'origine, sans réinstallation définitive au pays ;
 - D'autre part, l'accomplissement des démarches administratives nécessaires au renouvellement annuel de l'aide peut nécessiter des séjours imposés de plus ou moins longue durée en France. Il s'agit notamment des procédures de renouvellement des titres de séjour qui sont développées infra, et de la condition de vivre en FTM ou RS ;
 - Enfin, la nécessité de séjours épisodiques en France lorsque l'état de santé de ces personnes vieillissantes nécessitent des soins, soins pendant lesquels il leur faut se loger en France.
- Une difficulté à se loger et une augmentation des charges de logement pendant les séjours en France

L'exclusion des bénéficiaires de l'ARFS du droit aux aides au logement, par construction permanente dès lors que le droit à l'ARFS est ouvert, s'applique aux périodes où ils sont amenés à résider en France au titre des allers et retours que cette aide vise à favoriser, périodes au cours desquelles ils doivent généralement pouvoir se loger et donc supporter les charges afférentes.

Faute de pouvoir percevoir l'APL ou l'ALS lors de leurs séjours en France, ni de pouvoir se loger à moindre de frais dans le secteur du logement accompagné, déjà saturé et dans lequel la location alternée n'a pas été développée, les bénéficiaires de l'ARFS doivent donc pendant leur séjour en France se loger, sans aucune aide financière, dans le logement privé, pour une durée pouvant aller jusqu'à six mois par an (continue ou fractionnée), ce qui ne les incite bien sûr pas à demander le bénéfice de l'ARFS.

- Une baisse du revenu disponible accentuée par la perte des aides personnelles au logement

Si l'ASPA est cumulable avec l'aide personnalisée au logement, l'article 117-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit expressément que l'ARFS est exclusive de toute aide personnelle au logement et de tout minimum social.

Lors de ses séjours en France, l'allocataire de l'ARFS ne peut donc plus percevoir l'aide personnalisée au logement dont il bénéficiait le cas échéant, comme allocataire de l'ASPA résidant en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale. Cette perte s'applique sur la totalité des périodes où il

⁵¹ Article R117-23 du code de l'action sociale et des familles avec une seule exception prévue à l'article R. 117-4 du même code, à savoir l'obligation, pour les non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse d'établir par tout mode de preuve, sa résidence régulière et ininterrompue en France pendant les quinze années précédant la demande d'aide.

est amené à résider en France et au cours desquelles il est cependant obligé de supporter des charges pour se loger.

La perte de l'APL est d'autant plus importante que les revenus sont bas.

L'impact de cette perte dépend à la fois :

- De la durée des séjours en France. Plus elle est longue, plus son impact est important ;
- Du reste à charge pour le loyer et les charges locatives, une fois déduite l'aide au logement perçue.

A supposer que l'allocataire de l'ARFS retrouve, lors de ces séjours en France, une place en FTM ou résidence sociale, l'écart moyen de revenu après déduction des charges de logement, entre un bénéficiaire de l'ASPA bénéficiaire de l'APL et un bénéficiaire de l'ARFS devant résider plus de 6 mois par an à l'étranger, est compris entre 314 € et 481 € par mois, selon les durées de séjour en France⁵².

Tableau 5 : Simulation de la perte de revenu liée à la suppression de l'APL pour une personne seule

	Revenu annuel	Reste à charge annuel du logement en France	Revenu annuel disponible hors logement	Ecart total annuel
Bénéficiaire de l'ASPA	10 418 €	720 €	9 698 €	720 €
Bénéficiaire de l'ARFS selon la durée totale de séjours en France				
Entre 5 et 6 mois	7 045 €	2 400 €	4 645 €	5 773 €
Entre 4 et 5 mois	7 045 €	2 000 €	5 045 €	5 373 €
Entre 3 et 4 mois	7 045 €	1 600 €	5 445 €	4 973 €
Entre 2 et 3 mois	7 045 €	1 200 €	5 845 €	4 573 €
Entre 1 et 2 mois	7 045 €	800 €	6 245 €	4 173 €
Moins d'un mois	7 045 €	400 €	6 645 €	3 773 €

Source : *Mission*

L'écart de rémunération constaté entre l'ASPA et l'ARFS, accentué depuis 2018 par les revalorisations successives de l'ASPA et conjugué à une perte totale des aides au logement durant les séjours en France, peut expliquer en partie que les personnes préfèrent garder l'ASPA et respecter la condition de résidence de huit mois de France plutôt que d'opter pour l'ARFS.

⁵² Hypothèse d'un loyer évalué à 400 € par mois et d'un reste à charge de 60 € après APL.

2.2.2.2 L'ARFS place ses bénéficiaires dans une situation insécurisée à plusieurs titres

Comme vu supra, et contrairement à l'ASPA, l'ARFS est une aide annuelle quérable. Sauf exceptions mentionnées par les textes, elle est renouvelée selon les mêmes conditions que celles requises lors de l'ouverture du droit.

Quatre types de conditions peuvent être distingués au moment du renouvellement de l'aide :

- Deux conditions satisfaites par définition : l'âge et le fait d'avoir fait valoir ses droits à retraite ;
- Une condition nouvelle : effectuer des séjours de longue durée dans le pays d'origine (cf. supra) ;
- Une condition supprimée : résider de façon ininterrompue depuis 15 ans en France pour les non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ;
- Trois conditions déjà présentes au moment de la première demande, et qui doivent être à nouveau satisfaites. Disposer et attester :
 - D'une présence durant l'année écoulée dans un FTM ou une RS (sauf lors du premier renouvellement, cf. supra) ;
 - De revenus inférieurs au plafond de ressources de l'ARFS ;
 - D'un titre de séjour en cours de validité, pour les non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse.

Les retours ponctuels en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale sont compliqués voire impossibles à réaliser

Pendant leurs séjours prolongés dans leurs pays d'origine (supérieurs à quatre mois), les bénéficiaires de l'ARFS ont l'obligation de libérer le logement attribué, souvent de longue date, en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale. Compte tenu de la pression sur les demandes de places en FTM et RS, et en l'absence de développement de la location alternée, le passage de l'ASPA à ARFS impose au demandeur, au moment où il part au pays la première fois de libérer définitivement la place qu'il occupe dans l'un de ces établissements. Si la loi ne l'impose pas formellement, les contraintes financières développées supra et les modalités de gestion de ces logements par leurs bailleurs – qui ne peuvent pas se permettre de geler des places et doivent relouer au plus vite, ne peuvent que jouer en ce sens.

Pour conserver sa place dans le logement qu'il occupe, le bénéficiaire de l'ARFS devrait s'acquitter à l'année d'une redevance, sans percevoir une aide au logement, et sa chambre resterait inoccupée pendant toute cette période, ce que les bailleurs ne peuvent à juste titre pas accepter. Cette charge représenterait alors l'équivalent de 60 % de ses revenus mensuels, calculé sur la base d'un loyer mensuel de 400 € et d'un montant moyen de ressources personnelles et d'ARFS de 587 €.

Un renouvellement des titres de séjour complexifié, voire difficilement compatible, avec le bénéfice de l'ARFS

Tant au moment de la première demande que lors du renouvellement, le bénéficiaire de l'ARFS doit attester de la régularité de son séjour en produisant un titre en cours de validité, s'il n'est pas

ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse⁵³.

Lors de la première demande, la justification de 15 années de présence régulière peut poser problème. Selon les associations rencontrées par la mission, sauf si le demandeur a gardé des copies de ses cartes de séjours antérieures, il ne dispose que de son titre de séjour au mieux de 10 ans en cours de validité.

La situation se complique encore davantage dès lors qu'il doit renouveler ce titre nécessaire au renouvellement de l'aide. Le renouvellement des titres de séjour ne prend pas en compte la situation spécifique dans laquelle sont placés les bénéficiaires de l'ARFS.

Ainsi :

- Le renouvellement d'une carte de résident de dix ans nécessite la production d'un justificatif de domicile en France datant de moins de trois mois, et de justificatifs ou d'une déclaration sur l'honneur de résidence non interrompue d'au moins trois ans. La demande de renouvellement de titre de séjour doit être présentée dans le courant des deux mois précédant l'expiration du titre de séjour précédent. La procédure de renouvellement peut prendre plusieurs mois et nécessite que le demandeur soit physiquement présent en France. Ces conditions paraissent difficilement compatibles avec la poursuite du versement de l'ARFS, qui implique, à l'inverse, de séjourner durablement à l'étranger ;
- La carte de retraité pourrait être une solution mais elle suppose de renoncer à un retour durable en France. Elle s'adresse aux personnes titulaires d'une pension de retraite d'un régime de base français de sécurité sociale. Elle permet d'entrer à tout moment en France pour des séjours d'une durée maximum d'un an sans avoir à demander de visa. Elle est valable dix ans et doit faire l'objet de renouvellement dans les deux mois précédant la date d'expiration de la carte en cours. Mais si son bénéficiaire souhaite à nouveau fixer son domicile habituel en France, dans le cadre de son droit d'option à renoncer à l'ARFS, il doit engager une nouvelle demande de carte de résident et en remplir les conditions. Par ailleurs, la possibilité d'obtenir un avis d'impôt nécessaire à la justification de ses ressources s'avère plus complexe (cf. infra).

Ces dispositions s'appliquent de manière quasiment identique pour les ressortissants Algériens titulaire d'un certificat de résidence de 10 ans ou du certificat de résidence pour Algérien mention « retraité/conjoint de retraité ».

Selon la DGCS, les échanges techniques menés avec le ministère de l'intérieur sur l'opportunité de créer un titre de séjour adapté aux bénéficiaires de l'ARFS n'ont pu aboutir, notamment au regard du nombre relativement faible de personnes concernées. Cette proposition nécessiterait par ailleurs une mesure législative.

Une justification annuelle des revenus complexe à attester dans le cadre d'une résidence à l'étranger

- La justification annuelle des revenus à attester par la production d'un avis d'impôt ou de non-imposition

Dans le cadre de l'ASPA, l'allocation est acquise sans échéance de renouvellement de la demande. Elle peut être révisée, suspendue ou supprimée à tout moment lorsqu'il est constaté que l'une des conditions exigées pour son service n'est pas remplie ou lorsque les ressources de l'allocataire ont varié. Ses bénéficiaires sont tenus de déclarer à l'organisme ou au service qui leur sert cette allocation

⁵³ Articles L117-3, R117-1 et D117-25 du code de l'action sociale et des familles.

tout changement survenu dans leurs ressources, leur situation familiale ou leur résidence⁵⁴. Les éléments pris en compte pour le calcul des ressources sont fixés au code de la sécurité sociale⁵⁵.

Contrairement à l'ASPA, l'ARFS doit être renouvelée chaque année. Elle est également versée sous conditions de ressources, lesquelles sont calculées conformément pour le calcul des aides au logement qui correspond au revenu fiscal de référence⁵⁶. La base des ressources retenues est celle fixée pour le calcul des aides au logement qui correspond au revenu fiscal de référence. Son bénéficiaire doit produire chaque année, à l'occasion de la demande de renouvellement de l'aide, son dernier avis d'imposition ou de non-imposition sur le revenu fourni par l'administration fiscale⁵⁷.

➤ Des démarches complexes pour l'obtention d'un avis de de l'administration fiscale

L'obtention d'un avis de non-imposition peut se heurter à des difficultés, et pour le moins à des démarches complexes, selon la qualité de résident ou de non résident fiscal appréciée par l'administration.

L'appréciation de la qualité de résident fiscal pour les non-résidents en France est réglée par des conventions fiscales internationales passées entre les Etats - les critères peuvent différer selon les conventions⁵⁸, ou à défaut par le droit interne de chaque pays⁵⁹.

Pour ces personnes, plusieurs situations peuvent être distinguées :

- Pour les personnes considérées comme résidentes fiscales en France en l'absence de convention internationale : cette reconnaissance est notamment obtenue s'il est avéré que leur foyer familial ou le centre de leurs activités économiques reste en France. Dans ce cas, elles peuvent déclarer leurs ressources en France et obtenir un avis d'impôt ou de non-imposition, dans le cadre de démarches inchangées du fait de leur passage à l'ARFS⁶⁰ ;
- Pour les personnes considérées comme non-résidentes fiscales :

⁵⁴ Articles L815-11 et R815-38 du code de la sécurité sociale.

⁵⁵ Articles R815-22 et suivants du code de la sécurité sociale. Il est tenu compte, pour l'appréciation des ressources, de tous les avantages d'invalidité et de vieillesse dont bénéficie la personne, des revenus professionnels et autres, y compris ceux des biens mobiliers et immobiliers et des biens dont elle a fait donation au cours des dix années qui ont précédé la demande. En revanche, il n'est pas tenu compte des allocations de logement social (ALS), des prestations familiales de la majoration pour tierce personne (MTP) ou des aides en espèces ou en nature reçues des descendants et non fixées par une décision de justice. Il n'est pas non plus tenu compte de la valeur de la résidence principale du demandeur ou de la retraite de combattant.

⁵⁶ Article R117-8 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit que les ressources prises en compte sont définies à l'article R351-5 du code de la construction et de l'habitation, qui sont celles de l'attribution de l'aide personnelle au logement.

⁵⁷ Article D117-25 du code de l'action sociale et des familles.

⁵⁸ Par exemple, il existe notamment une convention fiscale entre la France et l'Algérie. La loi n° 2002-1036 du 6 août 2002 a autorisé du côté français l'approbation de cette convention et du protocole annexé, publiés par le décret n° 2002-1501 du 20 décembre 2002. Elle prévoit (article 18 - Pensions) que les pensions et autres rémunérations similaires, payées à un résident d'un Etat au titre d'un emploi antérieur, ne sont imposables que dans cet Etat. De même (article 19 - Rémunérations et pensions publiques), les rémunérations et pensions payées par un Etat ou par une de leurs personnes morales de droit public, soit directement, soit par prélèvement sur des fonds qu'ils ont constitués, ne sont imposables que dans cet Etat. Toutefois, ces rémunérations et pensions ne sont imposables que dans l'autre Etat si la personne physique qui les reçoit est un résident de cet Etat et en possède la nationalité sans posséder en même temps la nationalité du premier Etat.

⁵⁹ La seule application du droit interne propre à chaque pays peut aboutir à ce que la personne soit considérée comme résident fiscal de plusieurs pays.

⁶⁰ La qualité de résident fiscal se détermine pour chaque membre du foyer.

- Si elles perçoivent des revenus de source française imposables en France au regard des conventions fiscales internationales, elles doivent les déclarer au service des impôts des particuliers non-résidents. Elles reçoivent un avis d'impôt ou de non-imposition. Elles doivent toutefois procéder à des démarches complexes : elles sont soumises à un taux minimum d'imposition de 20 % sur les revenus d'origine française, sauf si elles peuvent se prévaloir, à leur demande, d'un taux d'imposition français qui serait inférieur à 20 % sur l'ensemble des revenus qu'elles perçoivent (de source française et de source étrangère) ;
- Si elles perçoivent des revenus non imposables en France au regard des conventions fiscales internationales, elles ne peuvent déclarer ces ressources à l'administration fiscale en France et recevoir en retour un avis d'impôt ou de non-imposition.

Ces démarches peuvent apparaître lourdes, complexes et incertaines, tant pour faire établir la qualité de résident fiscal que pour obtenir, dans le cas contraire, un avis d'impôt ou de non-imposition, nécessaire au bénéfice de l'ARFS.

2.2.2.3 La fluidité des transitions entre ASPA et ARFS n'est pas assurée

Le basculement de l'ASPA vers l'ARFS est générateur d'indus aux aides au logement et à l'ASPA dont la récupération est rarement possible, ce qui n'incite guère les opérateurs du logement accompagné à promouvoir l'ARFS

Le point de départ du versement de l'ARFS est fixé au premier jour du mois suivant la date de la demande de l'aide⁶¹. Le silence gardé pendant plus de quatre mois par la CDC sur la demande d'attribution vaut décision de rejet.

La demande d'ARFS ne suspend pas le versement de l'ASPA et de l'APL⁶². Durant la période d'instruction de sa demande d'ARFS, le demandeur peut donc continuer à percevoir ces prestations. Dès lors que ce délai excède le premier jour du mois suivant sa demande, des indus sont générés.

- S'agissant de l'ASPA, les indus nés à l'occasion d'une demande d'ARFS ne sont pas récupérables, les arrérages d'ASPA versés étant acquis à leurs bénéficiaires sauf en cas de fraude, absence de déclaration du transfert de leur résidence hors du territoire français, absence de déclaration des ressources ou omission de ressources dans les déclarations⁶³ ;

⁶¹ Article R117-22 du code de l'action sociale et des familles. A la date d'entrée en jouissance, l'aide est calculée proportionnellement au nombre de mois pendant lesquels le droit est ouvert de cette date jusqu'au 31 décembre suivant et sur la base du barème en vigueur au 1er janvier de l'année en cours. Le versement intervient au plus tard dans les deux mois à compter de l'ouverture du droit. Lors de son renouvellement, l'aide est calculée sur la base du barème en vigueur au 1er janvier de l'année et servie pour une période de douze mois débutant à cette même date.

⁶² Article L351-3-1 du code de la construction et de l'habitation. L'aide personnalisée au logement cesse d'être due à partir du premier jour du mois civil au cours duquel les conditions d'ouverture du droit cessent d'être réunies.

⁶³ Article L. 815-11 du code de la sécurité sociale et circulaire CNAV 2016 - 33 du 13 juillet 2016 relative à l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine.

- S'agissant des aides personnelles au logement (APL et ALS), l'indu doit être recouvert auprès de l'allocataire, ce qui peut poser des difficultés de recouvrement au bailleur, une fois celui-ci parti momentanément à l'étranger⁶⁴. À défaut de remboursement par le locataire, c'est à la structure d'hébergement de rembourser les caisses d'allocations familiales. Par ailleurs, les indus d'APL ne sont recouvrables par principe que sur des échéances à venir. Il existe de façon subsidiaire, une possibilité de récupérer l'APL sur les échéances à venir d'autres prestations mais ces dernières sont limitativement énumérées et ne comprennent pas l'ARFS⁶⁵. La complexité de ces règles et le risque de devoir supporter les indus d'APL ou d'ALS ne sont pas de nature à inciter les opérateurs du logement accompagné à promouvoir l'ARFS.

Le renoncement à l'ARFS pour l'ASPA s'avère difficile et génère également des indus

- Une suppression de l'ARFS dans deux situations

L'ARFS peut être supprimée dans deux situations⁶⁶ :

- Lorsqu'il est constaté que l'une des conditions exigées pour son service n'est plus remplie. Le fonds notifie à l'intéressé la décision de suppression. Comme vu supra, la CDC en informe les organismes ou services compétents pour servir l'ASPA et l'allocation de logement en vue de la réintégration de la personne dans ses droits liés à résidence ;
- A la demande de ses bénéficiaires, à tout moment, en cas de renonciation à effectuer des séjours de longue durée dans leur pays d'origine. Le bénéficiaire informe le fonds de sa volonté de renoncer au bénéfice de l'aide au moins deux mois avant son renouvellement. Comme lorsque l'une (ou plusieurs) des conditions requises n'est plus satisfaite, le fonds notifie à l'intéressé la décision de suppression de son aide. Il informe également les organismes de retraite et de service de l'allocation de logement en vue de sa réintégration dans les droits liés à la résidence. L'intéressé ne peut déposer une nouvelle demande d'ARFS avant l'expiration d'un délai de six mois à compter de la notification de la suppression de l'aide versée précédemment.

La réintégration du renonçant à l'ARFS dans ses droits à ASPA apparaît complexe, voire « théorique ». Le demandeur doit en effet remplir à nouveau les conditions d'octroi de l'ASPA, dont celle d'une résidence stable et régulière en France.

- Des situations génératrices d'indus

Comme vu supra, le versement de l'ARFS est annuel. A la date d'entrée en jouissance, l'aide est calculée proportionnellement au nombre de mois pendant lesquels le droit est ouvert de cette date jusqu'au 31 décembre suivant. Lors de son renouvellement, l'aide est servie pour l'année civile⁶⁷.

Que la suppression de l'ARFS soit imposée ou qu'elle résulte d'une demande de son bénéficiaire, elle est génératrice d'indus :

⁶⁴ Article L 553-4 du code de la sécurité sociale. En cas de location, l'aide est versée au bailleur du logement. Article L351-9 du code de la construction et de l'habitation : l'aide personnalisée au logement est déduite, par les soins de qui reçoit le versement, du montant du loyer et des dépenses accessoires de logement ou de celui des charges de remboursement. Cette déduction est portée à la connaissance du bénéficiaire, locataire ou propriétaire du logement.

⁶⁵ Article L351-11 du code de la construction et de l'habitation. Sauf en cas de contestation, l'organisme payeur récupère cet indu par retenue sur les échéances d'aide personnalisée au logement à venir. A défaut, l'organisme payeur peut, dans des conditions fixées par décret, procéder à la récupération de l'indu par retenues sur les échéances à venir dues soit au titre de l'allocation de logement mentionnée à l'article L. 831-1 du code de la sécurité sociale, soit au titre des prestations familiales mentionnées à l'article L. 511-1 du même code, soit au titre des prestations mentionnées aux titres II et IV du livre VIII du même code, soit au titre du revenu de solidarité active mentionné à l'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles.

⁶⁶ Articles L117-3 et Article R117-27 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

⁶⁷ Article R117-23 du code de l'action sociale et des familles.

- Dans le premier cas, le fonds notifie à l'intéressé le montant des sommes induement perçues. L'indu est calculé au prorata du nombre de mois restant à courir pour l'année en cours. La notification mentionne les voies et délais de recours ainsi que la juridiction compétente. Toutes les réclamations dirigées contre une décision de récupération de l'indu, le dépôt d'une demande de remise ou de réduction de créance ainsi que les recours administratifs et contentieux, y compris en appel, contre les décisions prises sur ces réclamations et demandes ont un caractère suspensif ;
- Dans le second cas, les mêmes règles s'appliquent. Toutefois, le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations peut proposer au ministre chargé de la cohésion sociale de remettre ou réduire la créance en cas de bonne foi ou de précarité de la situation du débiteur, sauf si cette créance résulte d'une manœuvre frauduleuse ou d'une fausse déclaration⁶⁸.

2.3 Une mise en œuvre laborieuse avec des résultats qui posent la question de l'évaluation des besoins et de la réponse apportée par l'ARFS

2.3.1 Des difficultés conventionnelles entre l'Etat et le gestionnaire du fond

Le décret précité pris en 2015 prévoit la création d'un fond dénommé « Fonds de gestion de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine » qui a pour objet d'assurer la gestion de l'aide. Les recettes du fonds sont principalement constituées des remboursements et subventions accordées par l'Etat, ses dépenses des aides à la réinsertion familiale et sociale et des frais de fonctionnement du service.

Il est prévu que la Caisse des dépôts et consignations (CDC) assure, pour le compte de l'Etat, la gestion administrative, comptable et financière du fonds dans des conditions fixées par une convention de gestion passée entre le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, le ministre chargé de la cohésion sociale, le ministre chargé de la sécurité sociale et le ministre chargé du budget.

L'élaboration de la convention de gestion a donné lieu à de nombreux échanges pour aboutir à une version finalisée, signée par la CDC en 2016. Sa signature n'a été toutefois finalisée qu'en février 2018, notamment en raison des ajustements demandés par l'Administration sur le coût de gestion au regard de la très faible montée en charge du dispositif. Ces difficultés avaient amené la CDC, qui avait financé la mise en place de la procédure et le versement des premières allocations en mai 2016, à suspendre le paiement des prestations pour 2018 dans l'attente de la signature de la convention.

2.3.2 Un insuccès de l'aide, dès son démarrage

L'ARFS est financée par l'État sur l'action 18 du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes ».

En 2016, la loi de finances prévoyait 60 millions d'euros de financement mais 50 millions d'euros ont été annulés par décret dès le mois de juin⁶⁹. En 2017, la prévision initiale a été ramenée à 10 millions d'euros sans dépenses constatées durant l'année⁷⁰. En 2018, des crédits d'intervention ont été programmés à hauteur de 1 million d'euros pour être ramenés à 200 000 euros en 2019. Les

⁶⁸ Article R117-28 du code de l'action sociale et des familles.

⁶⁹ Décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

⁷⁰ Rapport annuel de performances de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances, pour 2017.

montants totaux payés par la CDC au titre de l'ARFS pour la période 2016 – 2018 se chiffrent à 86 400 € au titre des demandes initiales et 61 973€ au titre des renouvellements.

S'agissant des effectifs de bénéficiaires, 46 demandes ont été reçues entre 2016 et 2018, dont 29 acceptées (63 %). En 2017, la totalité des bénéficiaires d'une allocation accordée en 2016 (9) ont demandé son renouvellement, et la quasi-totalité en 2018 (11 sur 15) avec une majorité de renouvellements refusés (7 sur 11).

Tableau 6 : Demandes d'ARFS transmises à la CDC de 2016 à 2018

	Demandes initiales			Renouvellements			Bénéficiaires en stock (A + B)
	Reçues	Payées (A)	Refusées	Reçues	Payées (B)	Refusées	
2016	12	9	3				9
2017	14	7	7	9	8	1	15
2018	20	13	6	11	4	7	21

Source : CDC.

3 LA REFORME DE L'ARFS IMPOSE DE REFORMULER LES OBJECTIFS POURSUIVIS, EN TIRER LES CONSEQUENCES ET FACILITER LE CHOIX DES ANCIENS TRAVAILLEURS MIGRANTS

3.1 Reformuler les objectifs poursuivis, redéfinir les conditions exigées et sécuriser le dispositif

3.1.1 Faire évoluer les objectifs de la loi de 2007 créant l'ARFS en gommant les insuffisances originelles de conception du dispositif et en tenant compte du vieillissement des anciens travailleurs migrants

L'exposé des motifs de la loi de 2007 créant l'aide à la réinsertion familiale et sociale dans leur pays d'origine conserve partiellement son actualité et sa pertinence, en exprimant la bienveillance avec laquelle les pouvoirs publics souhaitent examiner la situation particulière des anciens migrants :

« L'objet de l'article 7 est de faciliter les séjours de longue durée dans le pays d'origine des personnes immigrées à faible ressources.

La société française est en effet confrontée à un phénomène nouveau en matière d'immigration, celui du vieillissement des travailleurs migrants arrivés en France dans les années soixante-dix. Il convient d'adapter le mode d'intervention auprès de cette population qui vieillira sur place, et de leur permettre de séjourner plus longtemps dans leur pays d'origine, sachant que 85 % d'entre eux y ont leur famille... ».

Il s'agit bien de faciliter les allers et retours, pour une population qui a construit sa vie sociale et économique entre la France et le pays d'origine, en lui permettant de continuer à recevoir une aide

lorsqu'elle effectue des séjours de plus de six mois dans le pays d'origine, alors que le versement de l'ASPA est supprimé.

Mais le dispositif de 2007 comporte deux insuffisances de conception qui l'ont assez largement vidé de son sens :

- La restriction du bénéfice de l'aide aux anciens migrants vivant des foyers ou des résidences sociales, alors qu'ils ne représentent qu'une fraction minoritaire de la population des anciens migrants « célibatairisés » ;
- Le lien entre deux objectifs de nature différente : maintenir le versement d'une aide lorsque les séjours dans le pays d'origine atteignent une durée supérieure à six mois pendant une année, et libérer des places d'hébergement en foyer ou en résidence sociale.

S'agissant de l'ARFS, l'analyse des refus de demandes initiales montre bien un intérêt de personnes résidant hors foyers et résidence sociale pour ce dispositif. Alors même que l'ARFS ne leur était pas ouverte, selon la CDC, sur 45 demandes initiales instruites depuis la création de l'ARFS, 16 refus d'ouverture de droits ont été prononcés dont au moins 7 s'expliquent notamment par le fait que les demandeurs n'habitaient pas en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale. Par ailleurs, sur les 24 demandes de renouvellement instruites, 8 ont fait l'objet d'un rejet dont au moins 3 par le fait de ne plus être hébergés dans un foyer ou une résidence sociale.

Recommandation n°1 : Ouvrir le bénéfice de l'aide aux anciens migrants quel que soit leur mode d'hébergement

De plus, depuis 2007, la population des anciens travailleurs migrants a vieilli. Certains aspirent à finir leur vie dans le pays d'origine :

- Ceux qui perçoivent un avantage retraite purement contributif peuvent le faire. Ceux qui le perçoivent avec un faible complément d'ASPA peuvent l'envisager. Selon ADOMA, sur la période 2014 – 2018, entre 51 et 82 départs de « Chibanis » sont enregistrés chaque mois pour des retours au pays ;
- Les autres sont contraints de maintenir leur résidence principale en France et n'envisagent de retourner dans leur pays d'origine que dès lors que leur état de santé devient un frein à ces allers retours. Même restreinte à quelques dizaines de personnes, la population des migrants âgés ayant fait le choix d'opter pour l'ARFS traduit bien cette tendance : sur les 29 ouvertures de droit initial à l'ARFS prononcées entre 2016 et 2018, 18 concernaient des personnes de 81 ans et plus dont 8 de plus de 86 ans.

La mission recommande de ne pas introduire de durée minimale de séjour en France car une telle condition contraindrait des personnes percevant une faible montant de retraite à des frais de résidence en France alors même qu'elles ne sont plus éligibles aux aides au logement. Par ailleurs, celles qui résidaient parfois depuis des dizaines d'années en foyer ou en résidence sociale, seraient contraintes, compte tenu de la pression existante sur la demande et en l'absence de développement de la location alternée, à devoir lors de chaque retour trouver des logements très temporaires dans des conditions peu sécurisées. Pour la mission, le profil des publics potentiellement éligibles à l'ARFS, tels qu'elle a pu les appréhender notamment avec l'association AYYEN ZAYEM, ne se prête pas à l'instauration d'une telle condition.

La nouvelle aide serait alors de fait exportable, dès lors que les bénéficiaires réuniraient les conditions restrictives imposées. Cette exportabilité – exceptionnelle s'agissant des allocations et aides non contributives nationales – se justifierait car elle serait un moyen de répondre exactement

au besoin des populations visées et à la préoccupation de prendre en compte leur situation spécifique⁷¹.

Si toutefois une condition de résidence en France devait être envisagée, la mission recommanderait qu'elle soit limitée à 3 mois, avec un montant plafond majoré pour compenser les dépenses de logement supplémentaires. Cette option pose évidemment la question de son contrôle par les gestionnaires de l'aide.

Recommandation n°2 : Abandonner toute condition de résidence pour le maintien de l'aide, après son attribution, en considérant qu'elle doit permettre aux anciens migrants qui le souhaitent de terminer leur vie dans leur pays d'origine sans être contraints de revenir en France et de devoir y supporter des dépenses, notamment de logement

3.1.2 Enumérer les critères objectifs qui définissent la population visée et les traduire juridiquement

Après avoir rencontré de nombreuses associations ou groupes qui défendent les intérêts des migrants âgés, des bailleurs sociaux, des représentants des administrations et de différentes institutions, la mission estime que la population visée se caractérise par les critères objectifs suivants :

- Migrants âgés (voire très âgés) ayant passé une grande partie de leur vie professionnelle en France ;
- Ayant des ressources inférieures au minimum vieillesse, donc percevant l'ASPA ou réunissant les conditions pour la percevoir (modulo la condition de résidence de 6 mois en France) ;
- Vivant « entre deux rives » : alternant des temps de présence en France et dans le pays d'origine lors des séjours de plus ou moins longue durée et plus ou moins fréquents selon les personnes et leur situation (notamment de logement, de santé et de famille) ;
- Célibataires, donc vivant seuls, et quel que soit le mode de logement (pas uniquement en foyer ou résidence sociale) ;
- Ayant gardé ou constitué postérieurement à leur arrivée en France, dans leur pays d'origine, des liens familiaux forts : conjoint, enfants, ascendants (rares du fait de l'âge) ;
- Assurant la subsistance de la famille vivant au pays (ou y contribuant significativement) en lui envoyant une partie significative des droits à l'ASPA constitués et perçus en France, et souhaitant continuer ainsi le plus longtemps possible (« papa chéquier »).

La difficulté est de traduire juridiquement ces critères ou une partie d'entre eux. La mission propose de retenir trois conditions qui illustrent la qualité d'ancien migrant « entre deux rives » pour l'attribution de l'aide :

- La nationalité étrangère, comme c'est aujourd'hui le cas pour l'ARFS, qui traduit la condition d'ancien migrant ;
- Vivre seul en France, comme c'est aujourd'hui le cas pour l'ARFS, mais sans imposer de loger en foyer ou résidence sociale ;

⁷¹ La mission propose de subordonner l'attribution de l'aide réformée à la perception, depuis cinq ans, de l'ASPA. De fait, l'exportabilité n'interviendrait au mieux que cinq ans après l'entrée en retraite, donc le plus fréquemment à 70 ans

- Prouver au moment de la demande un intérêt familial fort dans le pays d'origine : avoir un conjoint, ou un enfant, ou un ascendant vivant dans la pays d'origine, pour attester la situation de « célibatairisé » ayant conservé un lien suffisamment fort avec ce pays pour légitimer le maintien du versement d'une aide malgré des séjours d'une durée supérieure à six mois.

Si on compare ces conditions à celles existant aujourd'hui pour l'attribution et le renouvellement de l'ARFS, la dernière condition sera nouvelle. Elle s'ajoutera aux conditions existantes (âge, ressources...), tandis que les conditions de logement en foyer ou résidence sociale, pour l'attribution de l'aide, et de durée de résidence hors de France, pour le maintien de l'aide, seront supprimées.

Recommandation n°3 : Introduire au moment de la demande initiale une condition attestant de l'existence d'un intérêt familial fort dans le pays d'origine pour l'attribution de l'aide : avoir un conjoint vivant depuis plusieurs années, ou un enfant, ou un ascendant résidant dans le pays d'origine

3.1.3 Eviter les effets d'aubaine

Le risque existe d'inclure dans le périmètre de l'aide réformée des personnes qui ne sont pas visées par la mesure mais qui satisferaient aux conditions exigées.

Ce risque d'un effet d'aubaine non maîtrisé est d'autant plus fort qu'une condition d'ancienneté préalable de résidence en France ne peut être opposée aux citoyens de l'Union européenne, ni aux ressortissants de pays avec lesquels la France a signé une convention bilatérale les exonérant de cette condition d'ancienneté (cf. annexe 4).

L'expérience des anciens combattants marocains montre que le risque est réel. Leurs pensions peuvent être complétées par l'ASPA, dans les conditions du droit commun, hormis la condition d'une détention depuis plus de dix ans d'un titre de séjour permettant de travailler dont ils sont exemptés. Des anciens combattants marocains viennent passer 6 mois en France, chaque année, dans le seul but de continuer de recevoir l'ASPA et d'en envoyer une partie significative à leur famille. Certains d'entre eux n'avaient auparavant jamais eu l'occasion de séjourner en France. La mission a ainsi rencontré à Bordeaux, dans un foyer ADOMA, un ancien combattant qui ne parle pas Français.

Pour supprimer l'effet d'aubaine ouvert par la suppression de la condition préalable de résidence en foyer et en résidence sociale, et éviter un afflux en France d'étrangers uniquement motivés par la perspective de se voir attribuer l'aide réformée, la mission propose d'imposer, pour son attribution, la condition d'être, au moment de la demande, bénéficiaire de l'ASPA ou de l'ancienne allocation L815-2 non exportable. Cette condition permettrait de réserver l'aide aux personnes ayant satisfait à une condition de résidence en France, nécessaire pour recevoir l'ASPA ou l'allocation L815-2. Elle ne priverait pas ceux qui ont établi un lien fort avec la France de pouvoir bénéficier de cette aide.

Toutefois, les personnes recevant aujourd'hui l'allocation de l'article L. 114-2 exportable et qui sont retournées dans leur pays d'origine conservent la faculté d'opter à tout moment pour l'ASPA. Elles pourraient demander à bénéficier de l'ARFS réformée si aucune condition supplémentaire ne leur était opposée. Pour éviter cela, la mission propose une condition de durée de bénéfice de l'ASPA ou de l'allocation L815-2, au moment de la demande, par exemple de cinq ans. Cette condition ne serait pas en contradiction avec le fait que l'option de l'ARFS soit majoritairement le fait de personnes plutôt âgées : 26 sur 29 ouvertures de droit initial à l'ARFS entre 2016 et 2018 concernent des personnes de plus de 70 ans.

Recommandation n°4 : Subordonner l'attribution de l'aide réformée à la perception, depuis cinq ans, de l'ASPA.

3.2 Faciliter le choix des anciens migrants en rapprochant les conditions d'obtention de l'ARFS de celles de l'ASPA

3.2.1 Faciliter le choix des anciens migrants en rapprochant les conditions d'obtention de l'aide réformée de celles de l'ASPA

Les anciens migrants auxquels est destinée l'aide sont en général peu instruits, désarmés devant les injonctions administratives, dans la crainte des indus, précaires et dépendants des ressources socialisées. Ils craignent d'effectuer un choix irrévocable en optant pour une prestation dont ils peinent à comprendre pourquoi elle présente autant de différences avec l'ASPA, tant dans ses conditions d'attribution que de maintien et de gestion. Cette crainte est d'ailleurs fondée au regard des difficultés pouvant être rencontrées en cas de renonciation à l'ARFS pour remplir les conditions nécessaires à une réintégration dans le dispositif de l'ASPA.

Aussi convient-il, pour espérer que l'aide réformée trouve son public, d'inventer une solution qui facilite l'arbitrage que devront exercer les anciens migrants entre la conservation de l'ASPA, en respectant la condition de résidence minimale de six mois en France, ou la nouvelle aide, en s'affranchissant de la condition de résidence.

Pour cela, la mission propose de rapprocher chaque fois que cela est possible les conditions d'obtention de l'aide réformée sur celles de l'ASPA.

3.2.2 Réformer l'ARFS en rapprochant ses conditions d'obtention et de maintien de celles de l'ASPA

Symboliquement, la mission propose de modifier le nom de l'aide, fréquemment critiqué par les migrants et leurs représentants comme une incitation à quitter la France en jouant sur l'ambiguïté du mot « réinsertion » qui induit l'idée d'un retour définitif, pour insister sur la volonté de faciliter les conditions de vie de ces migrants « entre deux rives », sans prétendre les réinsérer dans leur pays d'origine.

Recommandation n°5 : Transformer l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS) en l'aide à la vie sociale et familiale des anciens migrants dans leur pays d'origine (AVFS)

Les rapprochements des conditions d'obtention et de maintien découlent de la comparaison de l'ARFS actuelle et de l'ASPA.

3.2.2.1 La comparaison des dispositions de l'ASPA et de l'ARFS

Tableau 7 : Tableau synthétique comparatif des dispositions communes et différenciées entre l'ASPA et l'ARFS

Dispositions communes	Dispositions différenciées
<ul style="list-style-type: none"> • Condition d'âge ; • Avoir fait valoir en priorité les droits en matière d'avantages de vieillesse ; • Régularité du séjour ; • Au moment de la demande, principe de stabilité de la résidence en France avec exceptions pour l'ASPA ; • Revenus inférieurs à un seuil fixé par décret ; • Revalorisation annuelle ; • Allocation différentielle basée sur les ressources dont dispose le demandeur ; • Obligation de déclarer tout changement de situation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Codification au code de la sécurité sociale (ASPA) / code de l'action sociale et des familles (ARFS) ; • Prestation de sécurité sociale (ASPA) / non prestation de sécurité sociale (ARFS) ; • Financement par le Fonds de solidarité vieillesse (ASPA) / Fonds de gestion de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS) ; • Gestion par les caisses de régime de retraite ou le SASPA (ASPA) / SASPA uniquement (ARFS) • Pas de condition de nationalité requise (ASPA) / ressortissants étrangers uniquement (ARFS) ; • Stabilité de la résidence pour les étrangers hors UE, EEE et suisse au moment de la demande : être en possession depuis au minimum 10 ans d'un titre de séjour autorisant à travailler (ASPA) / durée de résidence ininterrompue de 15 années en France (ARFS) ; • Condition de résidence pour le maintien du droit : durée maximale des séjours à l'étranger limitée à 6 mois par an (ASPA) / 6 mois au moins dans le pays d'origine par année civile, appréciés sur 2 années, avec engagement sur l'honneur à respecter cette condition (ARFS) ; • Condition de logement : sans condition (ASPA) / hébergement obligatoire en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale (ARFS) ; • Ouverture aux couples partageant une même résidence (ASPA) / personnes vivant seules (ARFS) ; • Montant, ressources prises en compte⁷², calcul de l'allocation différentielle différents ; • Allocation mensuelle avec renouvellement automatique (ASPA) / versement annuel calculé sur l'année civile avec demande de renouvellement à introduire chaque année (ARFS) ; • Cumul possible avec l'aide personnelle au logement (ASPA) / exclusive de toute aide personnelle au logement et de tous minima sociaux (ARFS)

Source : *Mission*

⁷² Le montant de l'ARFS est calculé en fonction des ressources du bénéficiaire. La base ressource retenue pour l'ARFS est celle fixée pour le calcul des aides au logement qui correspond au revenu fiscal de référence. La base des ressources de l'ASPA est plus large. Elle prend en compte le cas échéant, les revenus professionnels, les avantages en nature (nourriture, logement), les biens mobiliers et immobiliers de l'allocataire et/ou de son conjoint, concubin ou partenaire pacsé (ces biens sont censés lui procurer un revenu fictif annuel égal à 3 % de leur valeur vénale à la date de la demande d'allocation), les biens dont le demandeur a fait donation à ses descendants au cours des dix années qui ont précédé la demande d'ASPA (valorisation à 3 % de leur valeur vénale pour une donation intervenue dans les 5 ans et à 1,5 % pour une donation intervenue entre 5 et 10 ans).

3.2.2.2 Les rapprochements proposés lors de la demande initiale

- Harmoniser les ressources prises en compte en les alignant sur celles utilisées pour l'ASPA

Les ressources prises en compte sont définies pour l'ASPA dans le code de la sécurité sociale (articles R815-21 à R815-29) et pour l'ARFS dans le code de l'action sociale et des familles (article R117-8) : les ressources prises en compte sont définies au R351-5 du code de la construction et de l'habitation. Une projection financière, préalable et nécessaire à la décision personnelle d'opter ou non pour l'ARFS, s'avère difficile, voire impossible, à établir. Par ailleurs, une étude comparative menée à la demande de la mission par la CCMMSA qui gère la retraite et les aides au logement de ses ressortissants montrent que les différences ne sont pas significatives mais elles peuvent engendrer quelques écarts difficiles à expliquer. Ces différences sont détaillées en annexe 5.

Recommandation n°6 : Aligner les ressources prises en compte pour les calculs de l'ASPA et de l'aide réformée

- Définir les conditions de ressources nécessaires pour obtenir l'aide réformée et réviser son montant en se référant à celui de l'ASPA

La comparaison entre les montants de ressources ouvrant droit à l'ASPA et à l'aide rénovée est inévitable, puisqu'elle conditionne le choix entre les deux prestations, pour les migrants qui réunissent les conditions requises. L'ASPA étant une allocation différentielle destinée à élever les ressources du demandeur au niveau du minimum vieillesse, les conditions de ressources définissent également le montant maximal de l'allocation. Ce n'est pas exactement le cas aujourd'hui de l'ARFS, dont le montant est déterminé par application d'un barème qui tient compte de la tranche de revenus dans laquelle se situent les ressources du demandeur :

- La mission propose de rapprocher les modes de calcul, en calquant les ressources prises en compte pour le calcul de l'aide réformée, ainsi que son montant, sur ceux de l'ASPA ;
- Un choix reste à faire sur le niveau de rapprochement. Deux modalités sont envisageables :
 - Soit les ressources prises en compte et le montant de l'aide rénovée représentent un pourcentage de leurs équivalents pour l'ASPA, à fixer de manière forfaitaire entre 65 % et 100 % ;
 - Soit ce pourcentage est déterminé, éventuellement pays par pays, pour tenir compte du coût de la vie, comparé à celui de la France.

D'autres modalités pourraient être étudiées. Cependant, si l'objectif est de rechercher la simplicité et l'intelligibilité, la mission recommande de retenir un dispositif robuste et clair, tant pour ses bénéficiaires que pour les organismes appelés à le gérer. Dans la mesure où le coût de la vie est effectivement plus bas que celui observé en France dans la plupart des pays d'où sont originaires les anciens migrants, il semble logique de retenir un pourcentage conduisant à un montant inférieur à celui de l'ASPA. Cependant, si on considère que beaucoup d'anciens migrants continueront d'effectuer des allers et retours et qu'ils devront supporter des dépenses de logements lors de leurs séjours en France alors qu'ils auront perdu le bénéfice des aides au logement, puisqu'absents plus de quatre mois de France, il paraît incitatif de retenir un pourcentage de l'ordre de 80 % couvrant au moins partiellement cette perte⁷³.

⁷³ En 2019, le plafond de l'ARFS est fixé à 64,7 % de celui de l'ASPA.

Recommandation n°7 : Définir le montant de l'aide réformée en se référant à celui de l'ASPA, à un niveau incitatif (par exemple 80 %)

- Aligner les conditions de stabilité de la résidence de l'aide réformée sur celles de l'ASPA

Pour tenir compte de la durée préalable de 5 ans de perception de l'ASPA avant l'ouverture du droit à la nouvelle aide, la mission propose de retenir les conditions de stabilité de la résidence pour les étrangers hors UE, EEE et suisse au moment de la demande, soit être en possession depuis au minimum 10 ans d'un titre de séjour autorisant à travailler.

Recommandation n°8 : Retenir pour l'ouverture du droit à l'aide réformée les mêmes conditions de stabilité de résidence que pour l'ASPA, soit, pour les étrangers hors UE, EEE et Suisse au moment de la demande, être en possession depuis au minimum 10 ans d'un titre de séjour autorisant à travailler

3.2.2.3 Les rapprochements proposés pour le service et maintien de l'aide réformée

La mission propose qu'aucune condition de résidence, en France ou hors de France, ne soit exigée pour le renouvellement de l'aide (voir ci-dessus).

En outre, par analogie avec l'ASPA, la mission propose que l'aide réformée soit servie mensuellement et tant que les conditions d'obtention, notamment de ressources, sont réunies. La mission ne préconise pas de transformer l'aide viagère mensuelle en une aide forfaitaire versée en une seule fois car une telle modalité de perception :

- Modifierait la philosophie et la perception de cette nouvelle aide en la transformant en une véritable aide au retour définitif ;
- Empêcherait de réviser le montant de l'aide en cas d'éventuelle évolution du montant des ressources du bénéficiaire ;
- N'empêcherait en outre pas son bénéficiaire de revenir séjourner en France, éventuellement sans avoir les moyens d'y subsister s'il a entre-temps dépensé l'aide forfaitaire qui lui aura été accordée.

Recommandation n°9 : Servir mensuellement et non annuellement l'aide réformée

Le demandeur de l'aide réformée n'aura donc plus à effectuer, comme c'est le cas aujourd'hui pour l'ARFS, une demande annuelle de renouvellement. En revanche, afin que les organismes chargés du contrôle puissent s'appuyer sur un élément tangible, notamment pour vérifier l'évolution des ressources de l'allocataire, la mission propose que celui-ci ait l'obligation d'envoyer annuellement à l'organisme gestionnaire une déclaration de ressources ainsi qu'un certificat d'existence, comme c'est déjà le cas pour les allocataires de droits à retraite exportables.

Recommandation n°10 : Attribuer l'aide réformée jusqu'au décès de l'allocataire en ajustant son montant si ses ressources évoluent, et en prévoyant la production d'une déclaration de ressources et d'un certificat d'existence annuels

Dans ses dispositions actuelles, l'ARFS ne prévoit pas, contrairement à l'ASPA, un principe de récupération sur succession⁷⁴. Dans la mesure où la mission recommande de rapprocher les

⁷⁴ Les sommes versées au titre de l'ASPA sont récupérables après décès sur votre succession, si l'actif net de la succession dépasse 39 000 € en métropole et 100 000 € en Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion et Mayotte. Les sommes récupérées ne doivent pas dépasser un certain montant, fixé en fonction de la composition du foyer à 6 939,60 € par an pour une personne seule et à 9 216,99 € par an pour un couple de bénéficiaires. Les sommes sont récupérées uniquement sur la partie de la succession qui dépasse 39 000 €.

conditions d'octroi de l'ARFS de celles de l'ASPA, il paraîtrait logique de soumettre l'ARFS réformée au principe d'une récupération sur succession.

3.2.3 Communiquer sur le nouveau dispositif

Comme le note le rapport parlementaire de Madame Stella Dupont⁷⁵, les bénéficiaires potentiels de l'ARFS n'ont peut-être pas eu tous connaissance de ce dispositif. Aucune campagne d'information spécifique n'a été engagée par l'État lors de la création de cette aide. Des campagnes d'information ont été parfois menées dans les foyers de travailleurs migrants et résidences sociales, mais sans grande « conviction » pour les raisons sus exposées (pertes des aides au logement, absence d'offre de location alternée...). Les gestionnaires d'établissements rencontrés ont d'ailleurs confirmé à la mission que leur rôle de conseil auprès des résidents les avait naturellement conduits à informer les bénéficiaires potentiels des difficultés qu'ils pourraient rencontrer pour retrouver une place en foyer ou résidence lors de leurs retours ponctuels, et des contraintes associées à cette aide.

Afin de faciliter le développement du recours à la nouvelle aide, la mission considère qu'une campagne d'information auprès des bénéficiaires potentiels doit être menée par les gestionnaires de la nouvelle aide, en précisant que cette campagne devra être élargie à ceux ne résidant pas en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale, et donc faire appel notamment au relai des CCAS et services sociaux des caisses de retraite.

Recommandation n°11 : Lancer une campagne d'information à destination des bénéficiaires potentiels de l'aide réformée, en faisant valoir ses nouvelles conditions d'octroi

3.3 Favoriser par la location alternée le déploiement de l'aide dans les foyers et les résidences sociales

Comme exposé supra et détaillé en annexe 7, le développement de la location alternée dans le logement accompagné était l'une des conditions nécessaires au succès de l'ARFS ; il s'est cependant heurté à une série d'obstacles qu'il semble aujourd'hui possible de surmonter compte tenu des évolutions de contexte intervenues depuis 2007 et après analyse des pratiques de deux opérateurs qui la mettent en œuvre (ADOMA et ARALIS) :

- La politique du « logement d'abord » n'est pas incompatible avec un développement maîtrisé de la location alternée ;
- La location alternée peut contribuer à aider les gestionnaires de FTM et RS à gérer la pression sur la demande de places dans les FTM et RS ;
- Le cadre juridique actuel et la diversité des établissements offrant des prestations intermédiaires entre le logement et l'hôtellerie (FTM et RS, mais aussi résidence hôtelière à vocation sociale et résidences étudiantes) permet aux opérateurs du logement social de la développer ;
- Les contraintes techniques et organisationnelles induites par la location alternée (gestion des plannings, service de bagagerie et de courrier...) semblent pouvoir être gérées à bas coût par les principaux opérateurs du logement accompagné.

⁷⁵ Rapport au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, Stella Dupont étant rapporteure spéciale.

Si elle se développe, la location alternée devrait contribuer fortement à faciliter, pour la partie des migrants âgés qui réside en foyers et résidences sociales, leurs allers et retours voire des séjours prolongés dans leur pays d'origine et donc à contribuer à rendre la nouvelle aide plus attractive. Elle semble constituer une alternative plus pertinente – car déjà pratiquée et susceptible d'intéresser d'autres publics - à une seconde option consistant à instaurer une dérogation supplémentaire à la condition de durée de résidence principale en France (huit mois) nécessaire à l'ouverture du droit aux aides au logement (APL et ALS). Une telle dérogation, nécessairement centrée sur le seul public des migrants âgés bénéficiaires de l'ARFS, pourrait en outre être juridiquement complexe à mettre en œuvre.

Recommandation n°12 : Relancer le développement de la location alternée dans le secteur du logement accompagné afin de lever les freins pour ceux qui y résident à pouvoir bénéficier de l'aide réformée

3.4 Les incidences budgétaires de la réforme seraient globalement positives en termes de dépenses publiques

3.4.1 Une cible quantitativement réduite mais difficile à précisément évaluer

3.4.1.1 L'évaluation par la mission des bénéficiaires potentiels de la nouvelle aide parmi les prestataires d'origine étrangère du minimum vieillesse se heurte à des difficultés

Pour réaliser ses évaluations quantitatives, la mission s'est basée sur des données transmises par la CNAV, le SASPA et la CCMISA au 31 décembre 2018, qui représentent la quasi-totalité des bénéficiaires du minimum vieillesse.

Elle a établi ses projections sur la base des personnes d'origine étrangère percevant l'ASPA et l'allocation L815-2, qui résident, à l'exception de quelques européens, quasiment toutes en France.

Elle a volontairement négligé le critère des 15 années de résidence en France nécessaires pour percevoir l'ARFS actuelle en considérant que la quasi-totalité des prestataires en disposent, du fait de la durée minimale de 10 ans pour percevoir l'ASPA, lorsque cette condition est nécessaire. La question ne se pose d'ailleurs pas pour l'allocation L815-2 qui n'est plus accordée depuis 2007 et qui représente un tiers des personnes étudiées. Elle ne se pose pas davantage pour les prestataires étrangers ressortissant de pays ayant conclu une convention de sécurité sociale avec la France, ni pour les ressortissants de pays européens.

Elle a exclu des données prises en compte les prestataires de l'ASPA et de l'allocation L85-2 calculées dans le cadre d'un plafond couple lorsque chacun des conjoints perçoit une allocation du minimum vieillesse, et de ce fait, résident tous deux en France. Ils sont d'ailleurs relativement peu nombreux (13 600).

Même avec ces hypothèses, l'évaluation se heurte à de multiples difficultés qui rendent l'exercice complexe et les résultats imprécis. Ainsi :

- Les données fournies par la CNAV et le SASPA concernent les personnes d'origine étrangère, et non pas les ressortissants étrangers. Un coefficient minorant de 70 % a donc été appliqué (cf. supra) :
 - Le calcul du nombre de bénéficiaires potentiels de l'ARFS au regard du montant de ressources qu'ils perçoivent est difficile à approcher, et la mission n'a pas pu prendre en compte les différences induites ;

- Les ressources prises en compte ne sont pas les mêmes entre l'ASPA, l'allocation L815-2 et l'ARFS ;
- L'ASPA et l'allocation L815-2 sont calculées en déduction des revenus pris en compte, mais pour l'ARFS sur la base d'un montant différentiel associé à des tranches de revenus ;
- S'agissant du fait de vivre seul, les nombres de bénéficiaires des allocations ont été transmis selon la catégorisation suivante :
 - Allocation calculée sur la base du plafond personne seule. Cette catégorie intègre, sauf non recours au droit, des personnes vivant seules ;
 - Allocation calculée sur la base du plafond couple en distinguant les couples où un seul conjoint ou les deux perçoivent une allocation du minimum vieillesse. Le fait que l'ASPA ou l'allocation L815-2 soient calculées dans le cadre d'un couple ne signifie pas nécessairement que la personne vive en couple. Au vu de la réglementation, même dans le cas d'un conjoint résidant à l'étranger, l'ASPA ou l'allocation L815-2 peut être calculée dans le cadre du plafond couple, ce qui est le cas d'une partie des ressortissants étrangers bénéficiaires du minimum vieillesse. Des hypothèses ont donc été posées (cf. infra).

A ces incertitudes sur les données chiffrées nécessaires à l'évaluation des effectifs potentiellement intéressés par l'ARFS rénovée s'ajoutent celles liées au comportement réel des personnes éligibles, qu'il n'est évidemment pas possible de modéliser. Au final, les effectifs tels que calculés ci-après doivent donc être considérés comme des maximas.

3.4.1.2 Les recommandations de la mission en vue de développer et d'améliorer et de rénover le dispositif actuel d'ARFS n'augmenteraient pas significativement le nombre de ses bénéficiaires potentiels

Les données figurant infra sont détaillées dans les tableaux 18 à 20 de l'annexe 6 partie 5.

Pour approcher le nombre de bénéficiaires potentiels, la mission a pris comme hypothèse une aide fixée à 80 % du plafond de l'ASPA calculée pour des personnes seules, soit 666 € mensuels, et 1 034 € mensuels en couple. Elle a également pris l'hypothèse d'un lien familial fort avec le pays d'origine explicité infra et d'une durée d'ASPA ou d'allocation L815-2 de 5 ans avant l'ouverture du droit à l'aide rénovée.

Sur les 135 900 prestataires d'origine étrangère de l'ASPA, 113 900 personnes au maximum ont des revenus inférieurs, selon leur situation, aux plafonds de cette nouvelle aide.

79 000 personnes (70 %) peuvent être considérées comme ressortissantes étrangères.

S'agissant du lien familial fort avec le pays d'origine, la mission a posé l'hypothèse que 50 % des personnes percevant une allocation calculée avec le plafond « personne seule » avaient des enfants ou des ascendants à l'étranger et que 65 % de celles percevant une allocation calculée avec un plafond couple avaient leur conjoint à l'étranger, soit au total 44 200 personnes.

La répartition par âge, qui montre qu'environ 50 % des personnes ont au moins 70 ans⁷⁶, permet de prendre en compte le critère des cinq années d'ASPA ou d'allocation L815-2 préalables à l'ouverture de l'aide rénovée, soit 22 300 personnes. Ce chiffre constitue pour la mission un maximum ne tenant

⁷⁶ Les personnes bénéficiaires de l'ASPA ou de l'allocation L 814-2 au 31 décembre 2018 ayant moins de 65 ans représentent moins de 7 % des bénéficiaires totaux de ces deux allocations.

pas compte de l'ensemble des facteurs personnels influant sur la décision d'opter pour cette aide en renonçant à l'ASPA.

L'intérêt pour cette aide étant possiblement croissant avec l'âge, pourraient être particulièrement intéressées une partie des personnes de plus de 75 ans, soit environ 8 500 personnes.

En appliquant cette méthode aux 59 200 prestataires de l'allocation L815-2 d'origine étrangère résidant en France, mais en tenant compte que la totalité d'entre eux a plus de 70 ans, 19 500 pourraient être éligibles à une ARFS rénovée dans les conditions précisées supra, soit un total (bénéficiaires de l'ASPA et de l'allocation L815-2) de 41 800 (22 300 + 19 500) personnes sur les 195 000 prestataires d'origine étrangère résidant en France (21 200 au total de plus de 75 ans).

Tableau 8 : Nombre de bénéficiaires potentiels de l'ARFS rénovée selon l'allocation perçue au 31/12/2018 (données arrondies à la centaine)

Allocation	ASPA	L815-2	TOTAL
Nb de personnes éligibles (plafond personnes seules)	11 500	9 000	20 500
Nb de personnes éligibles (Plafond personnes en couple)	10 800	10 500	21 300
TOTAL	22 300	19 500	41 800
Dont 75 ans et plus	8 500	17 200	25 700

Source : CNAV, CCMSA, SASPA, Mission.

3.4.2 L'ARFS rénovée présenterait un surcoût pour le programme 304 mais générerait globalement des économies importantes pour les finances publiques, en particulier sur les crédits d'aides au logement

3.4.2.1 Le coût budgétaire de la nouvelle aide.

La mission n'a évidemment pas disposé d'une base reprenant précisément l'ensemble des allocataires et les revenus dont ils disposent. L'évaluation du coût de la nouvelle aide a donc été déterminée comme suit :

- En 2016, le rapport du Fond de solidarité vieillesse indique une dépense d'ASPA de 1 546 millions d'euros pour 296 300 bénéficiaires, soit un montant moyen mensuel versé de 435 euros ;
- Toutes choses étant égales par ailleurs, les revalorisations successives de l'ASPA à compter de 2018 devraient porter cette moyenne à 540 euros ;
- S'agissant de la population éligible à la nouvelle aide, ce montant moyen qui inclut des personnes bénéficiaires d'une faible allocation, doit être rehaussé pour tenir compte d'une population bénéficiant d'au moins 166 € d'allocation pour les personnes seules et 259€ pour des personnes percevant une ASPA dans le cadre d'un couple. La mission prend comme hypothèse un montant moyen de 600 euros ;
- L'aide versée qui correspond à 80 % du montant d'ASPA perçu est donc estimée en moyenne à 480 euros par mois.

En appliquant ce montant moyen aux 41 800 bénéficiaires potentiels de la nouvelle aide⁷⁷, le coût budgétaire s'élèverait en année pleine à 240 millions d'euros.

Ces données sont corroborées par une estimation réalisée par la mission pour les seuls bénéficiaires de l'ASPA (22 300 soit 53 % des bénéficiaires potentiels) sur la base des montants moyens versés par la CNAV, la CCMSA et le SASPA en 2018 et communiqués par ces organismes. Pour ces 22 300 allocataires de l'ASPA, soit un peu plus de la moitié des bénéficiaires potentiels, le coût serait de 124 millions d'euros. Elles sont détaillées au tableau 21.

Pour 10 000 bénéficiaires, le coût serait de 58 millions d'euros. Les premières années, ce coût serait nettement moindre du fait d'une montée en charge progressive du nouveau dispositif d'aide.

Bien évidemment, au vu de ce qui précède et de la méthode utilisée, la mission rappelle que ces estimations indiquent des ordres de grandeur et non un chiffre pouvant être considéré comme totalement précis, tant du point de vue du nombre d'allocataires que de l'estimation budgétaire.

3.4.2.2 Des économies réalisées

La réforme aura pour effet d'inciter des bénéficiaires de l'ASPA, financée par le Fonds de solidarité vieillesse, à opter pour la nouvelle aide, financée par le budget de l'Etat.

S'il n'y a pas d'effet d'aubaine, le dispositif conduira globalement à des économies, puisque la nouvelle aide est d'un montant globalement inférieure de 20 % à celle de l'ASPA et que ses bénéficiaires renonceront à des aides au logement.

Selon la CNAF, en 2014, le montant mensuel moyen de l'allocation logement représentait 223 euros pour une moyenne de 49 % du montant du loyer à acquitter. Sur cette base moyenne, l'économie réalisée sur ces allocations pourraient s'élever à 117 millions d'euros⁷⁸.

Ces économies globales se traduiront par une diminution des charges pesant sur le FSV (ASPA) et sur le budget de l'Etat (aides au logement) et une augmentation de moindre ampleur de dépenses du programme 304 du budget de l'Etat.

Au-delà du caractère approximatif de ces estimations budgétaires, une incertitude réside dans l'accueil que recevra le nouveau dispositif.

⁷⁷ En considérant que ce montant moyen peut être également appliqué en remplacement de l'allocation L815-2 et des allocations de premier niveau servies.

⁷⁸ CNAF, publication mars 2014.

3.5 Attribuer la gestion du dispositif en fonction des paramètres de la réforme

Le transfert de la gestion du SASPA de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à la Mutualité sociale agricole conduit à s'interroger sur le maintien de la gestion de l'ARFS réformée par la CDC.

La gestion de l'ARFS a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations (CDC - établissement de Bordeaux de la direction de la retraite et de la solidarité) dès la création de cette aide en 2007, dans la logique et le prolongement de la mission qui lui avait été confiée en 1952 de calculer, de gérer et de verser le minimum vieillesse (devenu ASPA en 2007) aux personnes âgées qui ne relèvent d'aucun régime de base obligatoire français d'assurance vieillesse et qui disposent de très faibles ressources (SASPA)⁷⁹. La gestion par un même établissement - la CDC - de ces deux allocations était notamment justifiée par le fait que le public visé par l'ARFS était issu du vivier du public de l'ASPA et que les processus de gestion et de contrôle de ces deux prestations présentaient de nombreux points communs (sur les conditions de ressources et de résidence en particulier).

Le transfert du SASPA à la CCMSA pose désormais la question de la pertinence du maintien de la gestion de l'ARFS au sein de la CDC, ou de son transfert à la CCMSA. Deux options existent :

- Maintenir la gestion de l'ARFS au sein de la CDC : cette option pourrait se justifier par le fait que cette dernière dispose d'un outil de gestion qu'elle a développé spécifiquement, et qu'elle a aujourd'hui l'expérience et le savoir-faire opérationnels, même limités à quelques dizaines de dossiers. Le lien avec le SASPA étant cependant appelé à disparaître au 1^{er} janvier 2020 avec son transfert à la MSA, l'argument du « vivier commun » ne vaut plus. Les représentants de la CDC rencontrés par la mission lui ont clairement indiqué que, sauf à ce que l'ARFS rénovée concerne à terme un public bien plus large justifiant une gestion autonome, elle ne voyait pas elle-même la logique d'une telle option (Le nombre de bénéficiaires maximal potentiels de l'aide rénovée estimé par la mission est de 41 800 personnes) ;
- Transférer la gestion de l'ARFS à la CCMSA en parallèle du transfert du SASPA, dans le prolongement du transfert de la gestion du SASPA. La logique qui a conduit à confier à la MSA la gestion du SASPA en 2020 induit cette option. Le poids pris par la MSA dans la gestion de l'ASPA en ferait le second gestionnaire en volume après la CNAV (et avant d'autres « petits » régimes). Cela l'obligerait cependant à se doter d'un outil de gestion / système d'information adapté, à créer ou à reprendre de la CDC et à y consacrer des effectifs dont le nombre ne pourra être calibré qu'une fois les conditions de rénovation de l'ARFS retenues.

Sous réserve des paramètres qui seront retenus pour calibrer l'ARFS réformée, ces deux options sont ouvertes.

⁷⁹ La loi prévoit que « L'allocation de solidarité aux personnes âgées est liquidée et servie par les organismes ou services débiteurs d'un avantage de vieillesse de base ... après une information spécifique par ces organismes auprès des intéressés et demande expresse de ces derniers » (article L815-7 du code de la sécurité sociale). Lorsqu'un bénéficiaire de l'ASPA perçoit également une pension servie par un régime de base obligatoire, le service de l'ASPA est assuré par son régime. En revanche, les personnes ne relevant d'aucun régime sont prises en charge le service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA) dont la gestion a été confiée à la CDC (art. L 815-7 du code de la sécurité sociale).

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance	Textes à modifier
	Répondre aux besoins des anciens migrants en reformulant les objectifs et la population visés par l'aide et en évitant les effets d'aubaine				
1	Ouvrir le bénéfice de l'aide aux anciens migrants quel que soit leur mode d'hébergement	1	DGCS	Dès que possible	Loi L 117-3 CASF
2	Abandonner toute condition de résidence pour le maintien de l'aide, après son attribution, en considérant qu'elle doit permettre aux anciens migrants qui le souhaitent de terminer leur vie dans leur pays d'origine sans être contraints de revenir en France et de devoir y supporter des dépenses, notamment de logement	1	DGCS	Dès que possible	Loi L 117-3 CASF
3	Introduire au moment de la demande initiale une condition attestant d'un intérêt familial fort dans le pays d'origine pour l'attribution de l'aide : avoir un conjoint vivant depuis plusieurs années, ou un enfant, ou un ascendant résidant dans le pays d'origine	1	DGCS	Dès que possible	Loi L 117-3 CASF
	Faciliter le choix des anciens migrants en rapprochant les conditions d'obtention, de calcul et de maintien de l'ARFS de celles de l'ASPA				
4	Subordonner l'attribution de l'aide réformée à la perception, depuis cinq ans, de l'ASPA	1	DGCS	Dès que possible	Loi L 117-3 CASF
6	Aligner les ressources prises en compte pour les calculs de l'ASPA et de l'aide réformée	1	DGCS	Dès que possible	Règlement
7	Définir le montant de l'aide réformée en se référant à celui de l'ASPA, à un niveau incitatif (par exemple 80%)	1	DGCS	Dès que possible	Règlement
8	Retenir pour l'ouverture du droit à l'aide réformée les mêmes conditions de stabilité de résidence que pour l'ASPA, soit pour les étrangers hors UE, EEE et Suisse au moment de la demande, être en possession depuis au minimum 10 ans d'un titre de séjour autorisant à travailler	1	DGCS	Dès que possible	Loi L 117-3 CASF
9	Servir mensuellement et non annuellement l'aide réformée	1	DGCS	Dès que possible	Loi L 117-3 CASF
10	Attribuer l'aide réformée jusqu'au décès de l'allocataire en ajustant son montant si ses ressources évoluent, et en prévoyant la production d'une déclaration de	1	DGCS	Dès que possible	Loi L 117-3 CASF et règlement

RAPPORT IGAS N°2019-007R1

	ressources et d'un certificat d'existence annuels				
	Favoriser par la location alterné le déploiement de l'aide dans les foyers et les résidences sociales				
12	Relancer le développement de la location alternée dans le secteur du logement accompagné afin de lever les freins pour ceux qui y résident à pouvoir bénéficier de l'aide réformée	2	Ministère du logement et DGCS	2020	/
	Communiquer sur le nouveau dispositif				
5	Transformer l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS) en l'aide à la vie sociale et familiale des anciens migrants dans leur pays d'origine (AVFS)	1	DGCS	Dès que possible	Loi L 117-3 CASF
11	Lancer une campagne d'information à destination des bénéficiaires potentiels de l'aide réformée, en faisant valoir ses nouvelles conditions d'octroi	1	DGCS	Dès que possible	Sans objet

LETTRE DE MISSION

02 JAN 2019



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Paris, le 21.12.2018

N/Réf. : Cab/LB n° D-18-030855

La ministre des solidarités
et de la santé

à

Madame la cheffe de l'inspection
générale des affaires sociales

OBJET : Bilan et propositions de réforme de l'Aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS). Sécurisation de la gestion du Service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA)

L'Aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS) est versée, sous conditions de ressources, aux personnes de nationalité étrangère ayant atteint l'âge de 65 ans et vivant seules dans un foyer de travailleurs migrants ou une résidence sociale.

Le Service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA) est destiné à assurer la liquidation et le service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) en faveur des personnes qui ne relèvent d'aucun régime de base obligatoire d'assurance vieillesse. Il est géré actuellement par la Caisse des dépôts et consignations. L'article 104 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 prévoit le transfert de sa gestion à la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA), au plus tard au 1^{er} janvier 2020.

Quoiqu'il s'agisse de prestations distinctes, la gestion de l'ASPA et de l'ARFS appelle des interrogations communes. Afin de m'assurer que les bénéficiaires, personnes âgées particulièrement vulnérables du fait de leur situation économique, bénéficient d'un soutien effectif et continu dans un cadre de gestion sécurisé, je souhaite recueillir l'expertise de l'IGAS sur deux points.

Premièrement, je souhaite que vous puissiez examiner les conditions du transfert de la gestion du SASPA à la CCMSA.

Le Gouvernement est attaché à ce que ce transfert puisse être opéré dans les meilleures conditions et dans les délais, au regard tant de la qualité du service rendu aux bénéficiaires de l'ASPA que des enjeux financiers associés : économies de gestion administrative de près de 10 M€ par an et optimisation du contrôle et de la maîtrise des risques, du fait notamment de l'accès direct de la CCMSA à l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (Agedref). La mise en œuvre de ce transfert fait l'objet d'un suivi rapproché de la DSS, qui anime un comité de pilotage tous les deux mois environ depuis le second trimestre 2018, et d'une organisation projet conjointe entre la CCMSA et la CDC autour de huit chantiers opérationnels identifiés, dont un dédié aux contrôles et à la lutte contre la fraude.

Dans ce contexte, je souhaite que vous nous apportiez votre éclairage sur le point sensible de l'optimisation des processus en matière de contrôle et de maîtrise des risques, notamment au regard des conditions de résidence à respecter.

Deuxièmement, je vous demande d'examiner la pertinence d'une évolution des règles d'éligibilité, de calcul et de versement de l'ARFS, ainsi que son éventuel transfert à la CCMSA.

Actuellement gérée par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte de l'Etat, l'ARFS a été créée dans l'objectif de permettre aux travailleurs migrants âgés d'effectuer des séjours de longue durée dans leur pays d'origine (plus de six mois) tout en continuant à percevoir une prestation financière, ce que l'ASPA ne permet pas. Elle devait également permettre de favoriser la rotation du parc de logements en foyers de travailleurs migrants ou résidences sociales, en libérant des places occupées de manière continue et prolongée par quelques 35 000 immigrés âgés de plus de 65 ans résidant au sein d'établissements peu adaptés à l'accueil de personnes vieillissantes.

Force est de constater qu'à ce jour ces objectifs n'ont pas été atteints. A peine 36 bénéficiaires ont été recensés. Mme Stella Dupont, députée, a observé ces difficultés et formulé des recommandations dans un rapport d'information du 13 juin 2018 sur le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2017 (Cf. annexe).

Dans la perspective d'une éventuelle refonte de la prestation dans le courant de l'année 2019, je souhaite que vous puissiez identifier les freins actuels à l'efficacité du dispositif et les pistes d'évolution qui permettraient de les lever. A cette occasion, je souhaite en particulier que vous m'apportiez votre éclairage sur l'opportunité de transférer la gestion de l'ARFS à la CCMSA.

Ces pistes pourront, le cas échéant, faire l'objet de dispositifs législatives dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020.

Compte tenu du caractère circonscrit des sujets à expertiser, je souhaite que les travaux à mener, pour lesquels vous pourrez vous appuyer sur les services de la direction de la sécurité sociale et de la direction générale de la cohésion sociale, fassent l'objet d'une mission dont les conclusions seront à restituer sous quatre mois.



Agnès BUZYN

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

CABINET DE LA MINISTRE DES SOLIDARITES ET DE LA SANTE

Laetitia BUFFET, conseillère technique en charge des prestations de solidarité, de la protection de l'enfance, du grand âge et de l'autonomie, et du revenu universel d'activité

ASSEMBLEE NATIONALE

Stella DUPONT, députée et rapporteure spéciale de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances

Mélanie BAILLOT, administratrice à la commission des finances de l'Assemblée Nationale

Joséphine FOSSAERT, collaboratrice de Stella Dupont

DEFENSEUR DES DROITS

Anne DU QUELLENNEC, cheffe du pôle « Droits fondamentaux des étrangers »

DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE

➤ Direction de la sécurité sociale (DSS)

Elodie LEMATTE, sous-directrice du pilotage du service public de la sécurité sociale (4^{ème} sous-direction)

Jeanne LANQUETOT-MORENO, cheffe du bureau pilotage budgétaire et performance des organismes de sécurité sociale

Pascaline BOUCHIAIRE, adjointe à la cheffe du bureau pilotage budgétaire et performance des organismes de sécurité sociale

Paul-Antoine GEORGES : chef du bureau des régimes de retraite de base, sous-direction des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire

Christine FREYERMUTH, adjointe au chef de bureau des régimes de retraite de base

Noémie HUBERT : bureau des régimes de retraite de base

➤ Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Cécile CHARBAUT, adjointe de la sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

François GAUTIER, chef du bureau des minima sociaux

Arbia GUEZGOUZ, chargée de mission aide sociale au bureau des minima sociaux

➤ **Direction du budget (ministère des finances)**

Fabien PERUS, chef du bureau Solidarité et insertion

Arthur DEHAENE-QUEFFELEC, adjoint au chef de bureau

➤ **Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), au sein de la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature du ministère du logement**

Olivier MORZELLE, sous-directeur des politiques de l'Habitat, au sein de la DHUP

Damien METIVIER, adjoint à la cheffe de bureau des Politiques Sociales et du Logement, sous sous-direction des Politiques de l'Habitat au sein de la DHUP

Nolwenn SARIAN, adjointe au chef du bureau des aides personnelles au logement, sous-direction du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement au sein de la DHUP

➤ **Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) et Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI)**

Sylvain MATHIEU, délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL)

Sandra DAUNIS, déléguée générale de la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI)

CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS (CDC)

➤ **Direction des Retraites et de la Solidarité**

Michel YAHIEL, directeur des retraites et de la solidarité à la Caisse des Dépôts

➤ **Etablissement de Bordeaux de la Direction des Retraites et de la Solidarité**

Emmanuel BALLU, directeur de l'établissement de Bordeaux

Sylviane LE SAUX, directrice de la Direction de la Solidarité et des Risques professionnels

Dominique CARRILHO, responsable du service Retraités et chef du projet de transfert du SASPA à la CCMMSA

Olivier GIRARD, responsable de l'unité Instruction des demandes ASPA/ARFS

Jean BRUNET, responsable de l'unité Gestion des droits ASPA/ARFS

Marc POUVREAU, responsable de l'unité support

Hélène COLLET, responsable du service pilotage de la performance

Marie BAU, adjointe au responsable unité gestion des droits

MUTUALITE SOCIALE AGRICOLE (MSA)

➤ Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)

François-Emmanuel BLANC, directeur général

Laurent COLIN, directeur délégué du Réseau et directeur des systèmes d'information

Valérie AVILES, directrice rattachée à la Direction Métier Retraite

Marianne ABELARD, responsable du département Animation Suivi MOS Retraite (DDR) MOA

Sonia EL HEIT, responsable du département retraite à la direction de la réglementation

Alice RUDELLE, chef de projet Métier SASPA

Carole POISSON, chargée de mission au Cabinet de la Présidence et de la Direction Générale

➤ Caisse régionale de la mutualité sociale agricole d'Ile-de-France

Laurent PILETTE, directeur général de la MSA Ile-de-France

Jean-Marc AUBERT, directeur adjoint

Sylvie BRUAT, sous-directrice

Jean-Stéphane AUGROS, sous-directeur

C. GEOFFROY, cadre (en charge des prestations)

C. JACQUET, cadre (en charge de la lutte contre la fraude et contrôle extérieur)

Y. BELAHCENE, cadre (GEIDE / courrier)

E. CHAMBRIN, cadre (gestionnaire retraite)

Françoise DUBOIS, cadre (en charge du contentieux)

I. TRUMELET, technicien retraite

CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE (CNAV)

Christine CAMBUS, directrice juridique et réglementation nationale

Nicolas LEJUSTE, directeur national des métiers des agences comptables

FONDS DE SOLIDARITE VIEILLESSE (FSV)

Frédéric FAVIE, président du conseil d'administration du fonds de solidarité vieillesse

ADOMA

➤ Siège

Patrick BLANC, directeur général adjoint, en charge de l'exploitation (« gestion locative ») et du développement.

Gilles de WARREN, directeur de l'exploitation

Claire TARRIERE-DIOP, en charge du pôle ingénierie sociale

➤ Direction territoriale des Hauts-de-Seine et du Val d'Oise

Marie-Astrid ARMOUGOM – DE BEAULIEU, responsable développement social à la direction territoriale des Hauts-de-Seine et du Val d'Oise

Abdeslem BOUTOUHA, responsable de site de Gennevilliers

Mouloud YANAT, chef d'équipe maintenance du site de Gennevilliers

➤ Direction territoriale Aquitaine Limousin et Résidence ADOMA du Médoc

Laurence ALLIETTE, directrice territoriale Aquitaine Limousin

Marc-Mohamed MEZIANE, responsable de la résidence du Médoc à Bordeaux

Fabien POURIAS, responsable insertion sociale de la résidence du Médoc à Bordeaux

UNION PROFESSIONNELLE DU LOGEMENT ACCOMPAGNE (UNAF0)

Arnaud de BROCA, délégué général

Sylvie EMSELLEM, chargée de mission

COALLIA

Emmanuel BRASSEUR, directeur de l'hébergement et du logement accompagné

ASSOCIATION ARELI (Roubaix)

Lydie RENARD, directrice des projets et services résidentiels

Khadija MESSAOUDI, référente projet en charge du programme « Vieillesse plurielles »

Fathia BESBAS, responsable du service social

Muriel OUANGO, travailleuse sociale à la résidence sociale de logement temporaire Le Houx

Anaïs BOULOGNE, intervenante sociale à la résidence Henri Convain de Lille

Mégane GENGEMBRE, travailleuse sociale à la résidence Henri Convain de Lille

FONDATION ARALIS (Lyon)

Richard JEANNIN, directeur Général

Mohamed BENZAOUZ, directeur d'exploitation

CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE (CCAS) DE LA VILLE DE ROUBAIX

Séverine SOETAERT, directrice générale du CCAS

Sandrine ROEGIERS, directrice Suivi social et insertion

Virginie RAVEZ, responsable du pôle social

Ludivine HADDADI, responsable de la résidence autonomie Alma Fontenoy

ASSOCIATIONS

➤ **Association des travailleurs maghrébins de France (ATMF)**

Nasser EL IDRISSE, Président

➤ **Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (GISTI)**

Ali EL BAZ, membre du bureau,

Antoine MATH, adhérent, chercheur en sciences sociales

➤ **Café social Ayyem Zamen**

Moncef LABIDI, fondateur et directeur

Maïa LECOIN, directrice adjointe

Cindy NARME, assistante sociale

➤ **Les Petits Frères des pauvres**

Alain VILLEZ, président

Joséphine FAIYARD, bénévole, intervenante dans un foyer ADOMA de Lyon

Juliette GLASSON, coordinatrice de développement social à Grenoble

ANNEXE 1: LES ALLOCATIONS DU MINIMUM VIEILLESSE AVANT 2007

Allocation	Bénéficiaires / objet	Montant avril 2018	Bénéficiaires au 31/12/2016 Liquidation / service
1 ^{er} niveau			
Allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS) (non exportable)	Personnes âgées de 65 ans au moins (ou à partir de l'âge légal de départ à la retraite en cas d'inaptitude au travail) qui ont insuffisamment cotisé pour bénéficier d'une pension du régime de base dont elles relèvent, résidant en France de manière régulière et qui ont occupé un emploi salarié pendant au moins quinze ans après l'âge de 50 ans, ou pendant au moins 25 années au cours de leur activité.	Montant AVTS 3427 € / an	120 CNAV (100 %)
Allocation aux vieux travailleurs non-salariés (AVTNS) (non exportable)	Extension de l'AVTS aux personnes relevant des régimes de non-salariés des professions artisanales, industrielles et commerciales	Même montant que l'AVTS	124 Autres régimes (100 %)
Secours viager (non exportable)	Conjoint survivant âgé d'au moins 55 ans, bénéficiaire ou susceptible de bénéficier de l'AVTS (sous certaines conditions)	Même montant que l'AVTS	1 089 CNAV (12 %), autres régimes (88 %)
Allocation aux mères de famille (AMF) (non exportable)	Femmes séparées, divorcées ou veuves d'un salarié, artisan, industriel ou commerçant, sous réserve qu'elles remplissent les conditions d'âge, de ressources, de résidence nécessaires au bénéfice de l'AVTS, qu'elles ne disposent d'aucun avantage vieillesse à titre personnel et qu'elles aient élevé au moins cinq enfants.	Même montant que l'AVTS	658 CNAV (96 %), autres régimes (4 %)
Allocation spéciale de l'article L. 814-1 du code de la sécurité sociale (non exportable)	Personnes ne relevant d'aucun régime de vieillesse de base.	Egale au montant de l'AVTS	29 683 Versée exclusivement par le SASPA

RAPPORT IGAS N°2019-007R1

Allocation	Bénéficiaires / objet	Montant avril 2018	Bénéficiaires au 31/12/2016 Liquidation / service
1 ^{er} niveau (suite)			
Majoration prévue à l'article L. 814-2 du code de la sécurité sociale (exportable)	Personne âgée de 65 ans (ou à partir de l'âge légal de départ à la retraite en cas d'inaptitude au travail) bénéficiant des avantages attribués en vertu d'un régime de vieillesse de base dont les ressources sont inférieures à un certain plafond, avec des conditions de durée et de résidence en France.	Même montant que l'AVTS	207 646 CNAV (93 %), SASPA (0,1 %), MSA (3 %), autres régimes (4 %)
Allocation vieillesse des professions libérales (Non exportable)	Personne ayant exercé une activité libérale (fixation de l'allocation vieillesse des professions libérales au niveau de l'AVTS).	Même montant que l'AVTS	2 386 Autres régimes (100 %)
Allocation vieillesse des exploitants agricoles visée au 1° de l'article 1110 du code rural (Non exportable)	Cette allocation n'est plus liquidée ni servie.	0	0
2ième niveau			
Allocation supplémentaire visée à l'article L. 815-2 du code de la sécurité sociale	Complète un avantage principal, contributif ou non, de manière à le porter à hauteur du minimum vieillesse, pour tous les régimes de base.	6 571,01 € / an (personne seule) 8 667,76 € / an (couple)	256 360 CNAV (73 %), SASPA (11 %), MSA (11 %), autres régimes (5 %)
Allocation viagère aux rapatriés (AVRA)	Regroupait en une seule prestation l'AVTS et l'allocation supplémentaire de l'article L. 815-2. Elle n'est plus servie depuis 2014.	0	0

Source : Mission (données FSV)

ANNEXE 2: TABLEAU DES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES DE L'ARFS INTERVENUES EN 2014

Dispositions	Dispositions prévues dans la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 - art. 58	Dispositions prévues dans la loi n°2014-173 du 21 février 2014 - art. 16
Condition de nationalité	Etrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, en situation régulière, vivant seuls	Ressortissants étrangers, en situation régulière, vivant seuls
Condition d'âge	Âgés d'au moins soixante-cinq ans ou d'au moins soixante ans en cas d'inaptitude au travail	Âgés d'au moins soixante-cinq ans ou 62 ans en cas d'inaptitude au travail et qui ont fait valoir les droits aux pensions personnelles de retraite au titre des régimes légaux ou rendus légalement obligatoires, de base et complémentaires, français et étrangers, ainsi que des régimes des organisations internationales
Condition de durée préalable de résidence en France	Justification d'une résidence régulière et ininterrompue en France pendant les quinze années précédant la demande d'aide	Idem mais condition non applicable aux ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse
Condition d'hébergement	Hébergement au moment de la demande, dans un foyer de travailleurs migrants ou dans un logement à usage locatif dont les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat	Hébergement au moment de la demande, dans un foyer de travailleurs migrants ou dans une résidence sociale
Condition de revenus	Revenus inférieurs à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat	Sans changement
Condition de séjours à l'étranger	Obligation de séjours de longue durée dans leur pays d'origine	Idem. Le respect de cette condition est apprécié sur une période de deux années à compter de l'attribution ou du renouvellement de l'aide

Dispositions	Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 - art. 58	Loi n°2014-173 du 21 février 2014 - art. 16
Montant, périodicité des versements, revalorisation	Montant est calculé en fonction des ressources du bénéficiaire. Versement annuel Révision annuelle en fonction de l'indice des prix à la consommation	Sans changement
Suppression de l'aide	Suppression lorsque que l'une des conditions exigées pour son service n'est plus remplie. Suppression à la demande des bénéficiaires, à tout moment, en cas de renonciation à effectuer des séjours de longue durée dans leur pays d'origine ⁸⁰ .	Sans changement
Caractéristiques de l'aide	L'aide est cessible et saisissable dans les mêmes conditions et limites que les salaires. Elle est exclusive de toute aide personnelle au logement et de tous minima sociaux. Elle ne constitue en aucun cas une prestation de sécurité sociale.	Sans changement
Gestionnaire	Elle est servie par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations.	Modification par décret n°2015-1239 du 6 octobre 2015 (attribution à la Caisse de dépôts et consignations)
Décrets	Les conditions de résidence, de logement, de ressources et de durée des séjours dans le pays d'origine posées pour le bénéfice de l'aide, ainsi que ses modalités de calcul et de versement, sont définies par décret en Conseil d'Etat. Les autres modalités d'application, concernant notamment le contrôle des conditions requises, sont définies par décret.	Idem avec ajout des modalités de service

Source : *Mission.*

⁸⁰ En cas de renonciation au bénéfice de cette aide, les bénéficiaires sont réintégrés dans leurs droits liés à la résidence.

ANNEXE 3 : TABLEAU COMPARATIF DES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ASPA ET À L'ARFS

	ASPA	ARFS
Fondement juridique	L815-1 Code de la sécurité sociale	L117-3 Code de l'action sociale et des familles
Financement de l'allocation	Financement par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) (L815-2 et L135-1) Le FSV rembourse les dépenses des organismes et services qui servent l'allocation (L815-19), peut leur consentir des avances (L815-20), peut mettre les allocations payées à tort à leur charge (L815-21), participe aux dépenses de gestion et de contentieux (L815-22)	Financement par le Fonds de gestion de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (R117-10) Les dépenses du fonds sont constituées par le montant des ARFS, les frais de fonctionnement du service, les remboursements mentionnés à l'article R.117-15 (frais d'instruction des dépenses liées à l'appréciation de l'inaptitude)
CONDITIONS D'OUVERTURE DU DROIT A L'ALLOCATION		
Age	Condition d'âge (L815-1) Droit commun à 65 ans (R815-1) Exceptions (notamment inaptitude) (L815-1 , L815-3 , R815-31 , R815-32)	Condition d'âge (L117-3) Droit commun à 65 ans Exceptions (notamment inaptitude) (L361-7 et L161-7-2) Appréciation de l'inaptitude : (R117-2)
Nationalité et présence régulière et stable sur le territoire	Pas de conditions de nationalité requise mais nécessité d'une résidence stable régulière en France (L815-1) Régularité de la résidence (R111-3) Stabilité de la résidence : pour remplir cette condition, l'étranger doit soit être ressortissant d'un Etat membre de l'Espace économie européen ou de la Suisse, soit être en possession depuis au minimum 10 ans d'un titre de séjour autorisant à travailler (cette condition est applicable y compris aux étrangers admis au regroupement familial), soit être réfugié, apatride, bénéficiaire de la protection subsidiaire ou avoir combattu pour la France (L816-1)	Ressortissants étrangers uniquement Régularité de la résidence (L117-3 et R117-1) Stabilité de la résidence : <ul style="list-style-type: none"> • pour les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse : remplir les conditions exigées pour bénéficier d'un droit de séjour et avoir résidé en France durant les trois mois précédant la demande (L117-3 et L262-6) • pour les étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'UE ou partie à l'accord sur l'EEE : durée de résidence ininterrompue de 15 années en France (L117-3). Le demandeur doit justifier par tout mode de preuve la résidence régulière et ininterrompue depuis 15 ans (R117-4)

	ASPA	ARFS
Maintien d'une résidence principale en France et séjours à l'étranger	6 mois minimum de résidence en France par année de versement de prestations (R111-2) Le service de l'ASPA est supprimé en cas d'établissement de la résidence hors de France (L815-12) Durée maximale des séjours à l'étranger limitée à 6 mois par an pour le maintien du droit (R111-2) Obligation d'informer des sorties et des retours (R815-38)	Obligation inverse à celle de l'ASPA 6 mois au moins par année civile dans le pays d'origine (L117-3 et R117-6), apprécié sur 2 ans avec engagement sur l'honneur à respecter cette condition
Conditions de logement / foyer	Pas de conditions spécifiques Allocation prenant en compte le foyer familial (L815-4)	Hébergement obligatoire en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale (L117-3) attesté par production du contrat d'occupation ou quittances de loyers (R117-5) Vivre seul (L117-3) avec attestation à produire (R117-1)
Conditions de ressources et montants	Revenus inférieurs à un seuil fixé par décret (L815-4) Revalorisation annuelle (L816-3) Allocation différentielle qui prend en compte les ressources personnelles des personnes (L815-9) qui doivent les déclarer (R815-18) Règles d'appréciation des ressources (R815-21 à R815-29) – Calcul du plafond de ressources sur 3 mois voire sur 12 mois (R815-29) Plafond : 10 418,40 € maxi par an à compter du 1er janvier 2019 pour une personne seule (cf. décret du 31 mars 2018)	Revenus inférieurs à un seuil fixé par décret (L117-3) Revalorisation annuelle (R117-9) Allocation différentielle qui prend en compte les ressources des personnes (R117-19) qui doivent les faire connaître (R117-7) Le montant annuel de l'aide auquel le bénéficiaire peut prétendre est calculé sur la base d'un barème en fonction de fourchettes de ressources : exemples au 1 ^{er} janvier 2019 : <ul style="list-style-type: none"> • 6739,29 € d'ARFS pour des revenus inférieurs à 612,66 € • 612,66 € d'ARFS pour des revenus compris entre 612,66 € et à 6739,29 € Les ressources prises en compte sont définies au R351-5 du code de la construction et de l'habitation (R117-8), c'est-à-dire celles prises en compte pour l'APL
Autres conditions	Avoir fait valoir en priorité les droits en matière d'avantages de vieillesse (L815-5 et R815-2-1) Les caisses de retraites doivent informer leurs adhérents sur l'ASPA au moment de la liquidation (L815-6)	Avoir fait valoir les droits aux pensions personnelles de retraite (L117-3) Le demandeur ne peut bénéficier de l'ARFS avant la date d'entrée en jouissance qu'il a fixée, lors de sa demande de liquidation auprès des organismes redevables, de l'ensemble des pensions personnelles et de réversion auxquelles il peut prétendre (R117-3)
Conditions lors du renouvellement	Pas de notion de renouvellement L'allocation est attribuée dès lors que les conditions sont remplies	Identiques à la première demande sauf condition de résidence régulière et stable sur les 15 dernières années (R117-23) Eléments à apporter avant le 1 ^{er} octobre de l'année en cours : dernier avis d'imposition, titre de séjour, certificat d'existence (article 1983 du code civil) et preuve des séjours dans son pays d'origine (D117-25)

	ASPAS	ARFS
PRESENTATION DES DEMANDES ET MISSIONS DES ORGANISMES LIQUIDATEURS		
Organismes compétents pour la liquidation et le service de l'allocation	<p>2 situations possibles (L815-7, R815-3, L815-10) :</p> <ul style="list-style-type: none"> cas 1 : pour les personnes qui relèvent d'un ou plusieurs régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse, c'est l'organisme ou le service de retraite débiteur de l'avantage qui liquide et sert l'ASPAS cas 2 : pour les autres, l'ASPAS est liquidée et servie par le SASPAS géré par la CDC <p>Liste des personnes concernées par le SASPAS : R815-15</p>	<ul style="list-style-type: none"> gestion par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) (L117-3 ancien) prévue en 2007 Gestion (R117-12 et suivants, R117-20) confiée à la CDC en 2015
Modèle de demande d'allocation	<p>Fixé par le ministre chargé de la sécurité sociale</p> <p>Des exemplaires doivent être mis à disposition des intéressés (R815-5)</p>	<p>Fixé le ministre chargé de la cohésion sociale (R117-16)</p>
Introduction de la demande	<ul style="list-style-type: none"> cas 1 : auprès des organismes ou service de retraite (un ordre de priorité est fixé si plusieurs organismes au R815-6 à R815-14, R815-17) cas 2 : passage obligatoire par la Mairie : l'exactitude des indications concernant l'état civil du demandeur et le cas échéant de son conjoint, est attestée par le maire, qui adresse le dossier au SASPAS (R815-16) 	<p>Demande faite auprès du Fonds de gestion / CDC (R117-17)</p>
Prise de décision et notification de la décision	<p>L'organisme liquidateur fixe le montant de l'allocation (R815-30)</p> <p>Notification motivée à l'intéressée selon modèle fixé par arrêté. Idem en cas de suppression, suspension ou rétablissement (R815-34)</p>	<p>Le Fonds / CDC détermine le montant (R117-21)</p> <p>La décision est motivée avec mention de la date de réception de ma demande</p> <p>Le silence gardé par le Fond durant plus de 4 mois vaut rejet</p> <p>Information concomitante de l'attribution de l'aide au gestionnaire de l'ASPAS (CDC ou autre) et à l'organisme servant l'allocation logement (R117-18)</p>
Date d'effet	R815-33	R117-22
Périodicité du versement et date d'effet	<p>Mensuelle</p> <ul style="list-style-type: none"> cas 1 : échéances de l'avantage de vieillesse dont jouit le bénéficiaire cas 2 : à terme échu le premier jour de chaque mois (R815-36) <p>Modalités de paiement prévues pour SASPAS (R815-37)</p>	<p>Annuelle</p> <p>Versement calculé sur 12 mois (ou au prorata des moins restants jusqu'au 31/12 lors de la première demande)</p> <p>Service au 1^{er} jour du mois suivant la date de réception de la demande d'aide (R117-22)</p>

	ASPA	ARFS
Durée d'attribution	Jusqu'au décès L'allocation peut être révisée, suspendue ou supprimée à tous moments si l'une des conditions exigées n'est plus remplie (L815-11 qui change en 2020) Obligation de déclarer tout changement de situation (R815-38)	Renouvelée chaque année (R117-23) <ul style="list-style-type: none"> cas 1 : supprimée lorsque l'une des conditions exigée n'est plus remplie (L117-3) ; obligation pour l'allocataire et déclarer tout changement de situation (D117-24) ; les montants perçus indument sont remboursés au prorata des mois restant à courir jusqu'au 31/12 ; Information des gestionnaires ASPA et APL ; les recours sont suspensifs (D117-26 et R 117-28) cas 2 : supprimée à la demande des bénéficiaires à tout moment, en cas de renonciation à effectuer des séjours de longue durée dans leur pays d'origine ; Information des gestionnaires ASPA et APL, la personne retrouve ses droits à l'ASPA et à l'allocation logement (R 117-27) CSS) ; les montants perçus indument sont remboursés au prorata des jours restant à courir jusqu'au 31/12 ; les recours sont suspensifs (R 117-28) ; l'intéressé ne peut plus redemander l'ARFS avant 6 mois (R117-29)
Recours	L815-15 R815-50 Recours amiable préalable selon les cas (R142-1 et R142-5 CSS) avec dispositions spécifiques pour le SASPA R815-50	Recours gracieux devant la CDC, contentieux D117-30
REGLES RELATIVES A L'ALLOCATION		
	Cessible et saisissable dans les mêmes conditions et limites que les salaires Conditions particulières en cas de saisie pour frais de d'hospitalisation ou en cas de versement de l'ASPA en complément d'un avantage vieillesse soumis à des règles spécifiques de cessibilité ou de saisissabilité (L815-10)	Ne constitue pas une prestation de sécurité sociale (L117-3) Cessible et saisissable dans les mêmes conditions et limites que les salaires L117-3)
Imposition	Non imposable	Non imposable (L117-3)
Cumul / aides autorisés	Cumul avec un revenu d'activité possible (circulaire CNAV) Ressources prises en compte ou non dans le calcul : site service public	Exclusive de toute aide personnelle au logement et de tous minima sociaux (L117-3) Lors des séjours en France, droit au bénéfice des prestations en nature des assurances maladie et maternité du régime dont la personne relevait au moment de son départ (ou à défaut du régime général (L311-7 CSS) Prise en charge des frais de santé (L160-3 et D160-2 CSS)

Source : *Mission*

ANNEXE 4: CONDITION DE SÉJOUR PRÉALABLE POUR L'OUVERTURE DU DROIT AU MINIMUM VIEILLESSE ET ACCORDS INTERNATIONAUX DE SÉCURITÉ SOCIALE (SOURCE DSS)

- Rappel : ouverture du droit à l'ASPA aux ressortissants non-communautaires

En application de l'article L. 816-1 du CSS, les assurés de nationalité étrangère (hors ressortissants de l'UE, de l'EEE ou de la Confédération suisse) qui demandent le bénéfice de l'ASPA doivent remplir des conditions de régularité de séjour préalable à la date d'effet de leur prestation.

Depuis la LFSS pour 2012 (article 94), ils doivent être titulaires, **depuis au moins dix ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler**. Cette condition n'est toutefois pas applicable aux réfugiés, aux apatrides, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (anciens demandeurs d'asile) et aux anciens combattants.

Avant les dispositions introduites par la LFSS pour 2012, les assurés de nationalité étrangère devaient répondre aux mêmes conditions que les demandeurs du RSA non-nationaux, à savoir la détention d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis au moins cinq ans.

- Pays liés à la France par des accords de sécurité sociale pour lesquels la condition de séjour préalable de 10 ans est totalement ou largement inopérante

Certains accords de sécurité sociale affirment le principe d'égalité de traitement des personnes assurées d'un Etat partie lorsqu'elles résident dans l'autre Etat partie, y compris pour les prestations non contributives. Dans ce cas de figure, lier l'attribution de l'ASPA à des conditions différentes pour un ressortissant d'un Etat tiers serait susceptible de contrevenir à ces accords internationaux, supérieurs en droit à la loi.

En application de nos engagements internationaux, il ressort que :

- **Pour les ressortissants d'Algérie et du Gabon** : la condition des dix ans d'antériorité de séjour n'est pas opposable. Dès lors qu'un ressortissant algérien ou gabonais est en situation régulière et remplit les autres conditions d'attribution de l'ASPA posées par le code de la sécurité sociale, il peut prétendre à l'ASPA sans qu'une condition tenant à la détention d'un titre de séjour autorisant à travailler puisse lui être opposée ;
- **Pour les ressortissants du Maroc, de Tunisie, de Turquie et d'Israël** : la condition de détention d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis au moins 10 ans ne peut être opposée aux ressortissants de ces Etats qui ont la qualité de travailleurs migrants ou de membres de famille de ces travailleurs qui résident avec eux (sans que ces derniers aient à prouver avoir exercé une activité professionnelle). En revanche, les ressortissants de ces Etats qui ne relèvent pas de ces deux catégories restent soumis à la condition d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis au moins 10 ans. Par exemple, un de ces ressortissants ayant bénéficié d'un titre de séjour en qualité d'étranger malade mais n'ayant jamais travaillé se verra opposer la condition des 10 ans.

- **Pour les ressortissants du Bénin, du Cap-Vert, du Congo, de Madagascar, du Mali, du Sénégal et du Togo** : la condition de détention d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis au moins 10 ans ne peut être opposée aux ressortissants de ces États qui ont exercé en France une activité salariée ou assimilée, ainsi qu'à leurs ayants-droit. Les autres ressortissants de ces États devront satisfaire à l'exigence de détention d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis au moins 10 ans.

ANNEXE 5: TABLEAU DES RESSOURCES PRISES EN COMPTE POUR LE CALCUL DE L'ASPA ET DE L'ARFS

Textes :

- ASPA : code de la sécurité sociale (articles R815-21 à R815-29)
- ARFS : Code de l'action sociale et des familles (article R117-8) : les ressources prises en compte sont définies au R351-5 du code de la construction et de l'habitation.

Nature des ressources	Prises en compte pour l'ASPA	Prises en compte pour l'ARFS (et l'Aide Personnalisée au Logement)
RESSOURCES PRISES EN COMPTE		
Avantages		
Retraite ou pension servie au conjoint et rente vieillesse du conjoint	Oui	Oui
Pension d'invalidité du conjoint	Oui	Oui
Pension militaire d'invalidité et de victime civile de guerre	Oui	Non (non imposable)
Pension d'ascendant et certaines pensions d'orphelin	Oui	Non pour les pensions non imposables
Différence entre le montant de la pension de veuve de guerre servie et celui de la pension de veuve de soldat	Oui	Non pensions non imposables
Retraite complémentaire	Oui	Oui
Pension alimentaire dont le montant est fixé par décision de justice	Oui	Oui
Avantage étranger	Oui	Cela dépend de l'avantage concerné
Aide sociale allemande	Oui	Non
Allocation sociale allemande	Oui	Non
Allocation aux adultes handicapés perçue par le conjoint du postulant	Oui	Non
Rente viagère	Oui	Oui gratuit ou à titre onéreux imposables

		sauf celles constituées en faveur d'une personne handicapée
Rente et majoration de rente accident du travail	Oui	Oui pour rente imposable comme rente ATEXA Non pour rentes AT salariées ou celles versées aux ayants droit non imposables
Rente de réversibilité	Oui	Oui si rente de réversion
Avantage en nature (nourriture, logement) évalué selon des tarifs forfaitaires fixés réglementairement	Oui	Oui imposable au titre des traitements et salaires)
Revenus professionnels		
Salaire brut du conjoint	Oui	Non Est pris en compte le salaire imposable
Bénéfices nets ou forfaitaires liés à l'exercice d'une profession commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole	Oui	Oui bénéfices imposables (BA, BIC et BNC)
Indemnités journalières de sécurité sociale	Oui	Oui sauf IJ ALD
Indemnités de chômage et préretraite	Oui	Oui
Biens mobiliers et immobiliers		
Biens mobiliers (actions, obligations, livrets de Caisse d'épargne, bons du Trésor, comptes à vue ou rémunérés...)	Oui	Oui
Valeur des biens immobiliers non occupés par le demandeur (en totalité ou en partie)	Oui ⁸¹	Oui
Revenus d'une sous-location	Oui	Oui
Biens ayant fait l'objet d'une donation à un descendant ou à un tiers	Oui	Oui si donation reçue
RESSOURCES NON PRISES EN COMPTE		
Prestations familiales	Non	Non

⁸¹ Article R815-25 : Les biens actuels mobiliers et immobiliers et ceux dont le demandeur a fait donation à ses descendants au cours des cinq années précédant la demande, à l'exception des biens mentionnés aux 1° et 2° de l'article R. 815-22, sont réputés lui procurer un revenu évalué à 3 % de leur valeur vénale fixée à la date de la demande, contradictoirement et, à défaut, à dire d'expert. Ce pourcentage est fixé à 1,5 % lorsque la donation est intervenue depuis plus de cinq ans mais moins de dix ans avant la demande. Le demandeur qui a fait donation de biens mobiliers ou immobiliers à d'autres personnes que ses descendants au cours des dix années précédant la demande est réputé percevoir du donataire une rente viagère, calculée sur la valeur de ces biens à la date de la demande, admise par l'enregistrement, suivant les tables de mortalité et le taux d'actualisation de référence figurant dans l'arrêté pris pour l'application du dernier alinéa de l'article R. 931-10-17.

RAPPORT IGAS N°2019-007R1

Prestations en nature accordées au titre de l'aide sociale ou de l'assurance maladie	Non	Non
Revenu de solidarité active	Non	Non
Aide en espèce ou en nature, reçue des descendants, non déterminée par une décision judiciaire	Non	Oui s'il s'agit d'une pension alimentaire
Allocation de compensation accordée aux aveugles et grands infirmes	Non	Non
Indemnité de soins aux tuberculeux prévue par l'article L.41 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre	Non	Non
Majoration spéciale prévue par l'article L.52-2 du code précité (veuves de guerre)	Non	Non
Majoration accordée au titre de l'article L.18 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre aux personnes dont l'état de santé nécessite l'aide constante d'une tierce personne	Non	Non s'il s'agit d'une majoration pour tierce personne A noter que l'article L.18 du code des pensions militaires a été abrogé au 1 ^{er} janvier 2017
Retraite du combattant	Non	Non
Pensions attachées aux distinctions honorifiques	Non	Non
Indemnités versées par l'Allemagne aux victimes des persécutions nazies	Non	Non
Rente viagère destinée aux anciens harkis et victimes de la captivité en Algérie	Non	Non
Indemnité aux maires	Non	Oui s'il s'agit des indemnités des élus locaux
Valeur des locaux d'habitation occupés par le demandeur	Non ⁸²	Non

Source : CCMSA (APL), Mission (ASPA).

⁸² Article R815-22 : Il est tenu compte, pour l'appréciation des ressources, de tous les avantages d'invalidité et de vieillesse dont bénéficie l'intéressé, des revenus professionnels et autres, y compris ceux des biens mobiliers et immobiliers et des biens dont il a fait donation au cours des dix années qui ont précédé la demande. Toutefois, et indépendamment des ressources exclues par des dispositions particulières, **il n'est pas tenu compte**, le cas échéant, dans l'estimation des ressources, des éléments suivants :

1° La valeur des locaux d'habitation occupés à titre de résidence principale par l'intéressé et les membres de sa famille vivant à son foyer ;

2° La valeur des bâtiments de l'exploitation agricole ;

ANNEXE 6: LES PRESTATAIRES DU MINIMUM VIEILLESSE D'ORIGINE ETRANGERE EN 2018

PREAMBULE.....	78
1 LES PERSONNES D'ORIGINE ETRANGERE, PRINCIPALEMENT ORIGINAIRES DU MAGHREB, REPRESENTENT UNE PART IMPORTANTE DES PRESTATAIRES DU MINIMUM VIEILLESSE.....	80
1.1 Un peu moins de la moitié des prestataires est d'origine étrangère.....	80
1.2 Les prestataires originaires du Maghreb sont nettement représentés mais leur part est en décroissance.....	81
2 LA PART DES PRESTATAIRES D'ORIGINE ETRANGERE RESIDANT DANS LEUR PAYS D'ORIGINE S'AMENUISE PROGRESSIVEMENT	83
2.1 Le nombre des prestataires d'origine étrangère résidant à l'étranger diminue	83
2.1.1 Un tiers des prestataires d'origine étrangère ne réside pas en France du fait de l'exportabilité de l'ancienne allocation L814-2	83
2.1.2 Le nombre des prestataires de l'allocation L814-2 s'amenuise	83
2.2 Les prestataires de l'ancienne allocation L814-2 sont principalement des personnes très âgées, ayant établi leur résidence dans leur pays d'origine	84
2.2.1 Ces personnes ont exclusivement établi leur résidence dans leur pays d'origine	84
2.2.2 Ce sont essentiellement des hommes percevant une allocation calculée dans le cadre d'un couple ou des femmes isolées, très âgés et percevant un faible montant d'allocation	85
3 LA GRANDE MAJORITE DES PRESTATAIRES D'ORIGINE ETRANGERE DU MINIMUM VIEILLESSE RESIDE EN FRANCE.....	86
3.1 Les deux tiers des prestataires d'origine étrangère résident en France et perçoivent l'ASPA.86	
3.2 Ils sont principalement issus de pays du Maghreb mais leur part décroît légèrement.....	87
3.3 Le profil des prestataires d'origine étrangère varie selon le critère d'analyse et l'allocation considérée	88
3.3.1 Pour les deux allocations, le profil de prestataires résidant en France est le même que celui de ceux résidant à l'étranger	88
3.3.2 Des prestataires de l'ASPA se situent dans les tranches d'âge des retraités les plus jeunes, les prestataires de l'allocation L815-2 sont nettement plus âgés.....	89
3.3.3 Le montant moyen servi dépend du droit ou non à une retraite contributive	90
4 EVALUATION DES BENEFICIAIRES POTENTIELS DE L'ARFS, HORS CONDITIONS DE RESIDENCE EN FOYERS ET RESIDENCES SOCIALES.....	91

4.1	L'évaluation par la mission des bénéficiaires potentiels de l'ARFS parmi les prestataires d'origine étrangère du minimum vieillesse se heurte à des difficultés	91
4.2	L'évaluation montre que la condition de résidence en foyer ou résidence sociale exclut de fait la majeure partie des personnes potentiellement éligibles à l'ARFS.....	92
5	TABLEAUX ANNEXES.....	93
5.1	Evaluation des ressortissants étrangers éligibles aux conditions actuelles de l'ARFS hors conditions de logement en foyer et résidence sociale au 31/12/2018.....	93
5.2	Evaluation des ressortissants étrangers éligibles à l'ARFS avec conditions renouvelées.....	95
5.2.1	Evaluation du nombre de ressortissants étrangers éligibles à la nouvelle aide	95
5.2.2	Calcul du coût de la nouvelle aide pour les seuls bénéficiaires de l'ASPA	99

PREAMBULE

Dans le cadre de ses investigations, la mission a souhaité réaliser une étude quantitative portant sur les prestataires étrangers du minimum vieillesse résidant en France permettant d'approcher d'une part la population actuellement éligible à l'ARFS, et d'autre part celle qui le serait dans des conditions modifiées. Pour ce faire, la mission a retenu les choix méthodologiques suivants :

- En premier lieu, la mission a concentré le recueil des données sur les trois régimes constitués de la CNAV, de la CCMSA salariés et non-salariés et du SASPA. En 2016, ces trois régimes représentaient à eux seuls 98,4 % des prestataires de l'ASPA, 94,1 % des prestataires des anciennes prestations du minimum vieillesse de premier niveau et 95,9 % de l'allocation L815-2 ancienne de deuxième niveau ;
- En second lieu, la mission a concentré le recueil des données sur les quatre principales allocations du minimum vieillesse qui couvrent 99 % des allocations versées :
 - L'ASPA, instaurée en 2007 (37,2 % des allocations versées) versée par les trois régimes ;
 - L'allocation L814-2 de premier niveau ancienne (26 %), versée par la CNAV et la MSA, qui, lorsqu'elle est servie seule, est portable à l'étranger ;
 - L'allocation spéciale L814-1 (3,7 %) de premier niveau ancienne, versée uniquement par le SASPA ;
 - L'allocation supplémentaire L815-2 ancienne (32,2 % des allocations), versée ou non en complément d'une allocation de premier niveau par les trois régimes, et qui intègre donc une partie des allocations de premier niveau de très faible nombre, non distinguées par la mission dont également l'allocation L814-1 citée supra.

Tableau 1 : Bénéficiaires par prestation et par régime au 31 décembre 2016 (en milliers)

PRESTATIONS	CNAV	SASPA	MSA non-salariés	MSA salariés	Autres régimes	TOTAL
ASPA	242,7	39,1	4,1	5,7	4,7	296,3
Allocation spéciale SASPA (L814-1)		29,7				29,7
Majoration L814-2	192,9	0,2	1,6	4,8	8,1	207,6
Autres allocations	0,8	0	0	0	6,4	7,2
Total allocations de 1^{er} niveau	193,7	29,9	1,6	4,8	14,5	244,5
Allocation supplémentaire (L815-2)	187,4	29,3	20,5	8,6	10,6	256,4
Total allocation de 2nd niveau⁸³	187,4	29,3	20,5	8,6	10,6	256,4

Source : FSV

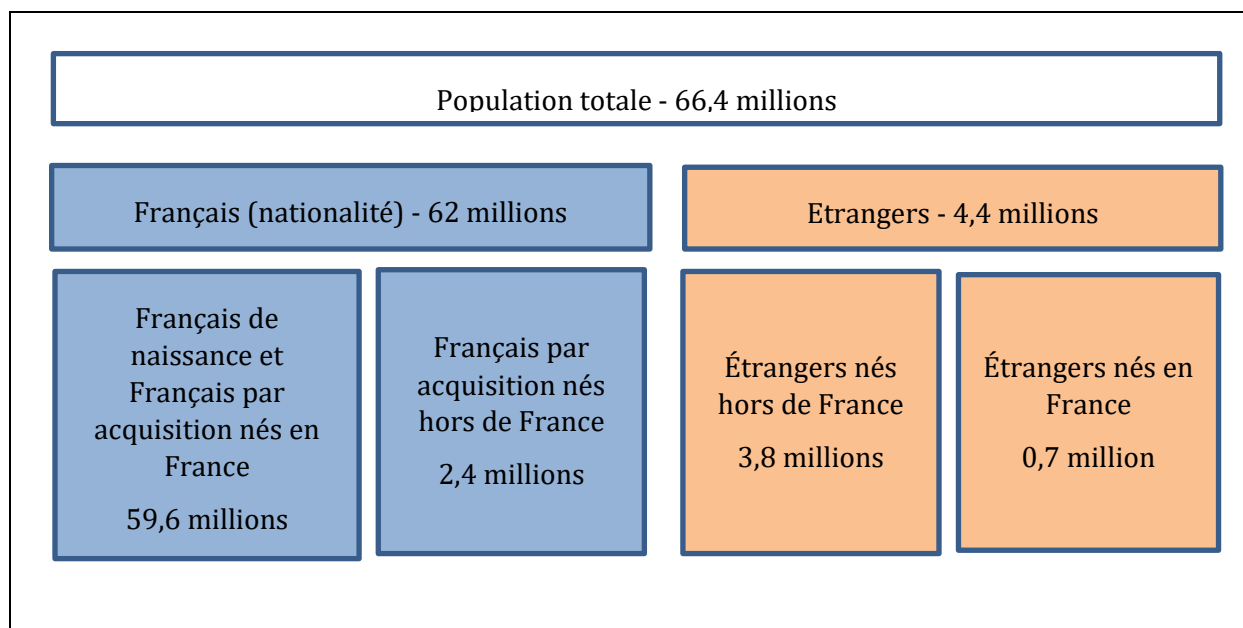
En revanche, la mission n'a pas pu obtenir des données basées sur la nationalité des prestataires, excepté pour la CCMISA, mais sur le pays d'origine des personnes. Pour la CNAV et le SASPA, les données présentées sous la dénomination de « personnes d'origine étrangère » intègrent donc à la fois des personnes de nationalité étrangère et des personnes de nationalité française, toutes nées hors de France. Elles excluent en revanche les ressortissants étrangers nés en France.

En supposant une répartition égale selon les âges des ressortissants français et étrangers dans la population résidant en France, les données présentées dans ce document surestiment d'environ 30 % la population des ressortissants étrangers vivant en France visés par le dispositif de l'ARFS (2,4 millions de français par acquisition nés hors de France sur 6,2 millions de personnes nés hors de France, auxquels il faut ajouter 0,7 millions d'étrangers nés en France).

Pour des questions de lisibilité, la terminologie « personnes d'origine étrangère » est utilisée dans cette annexe. Pour faciliter les évaluations réalisées par la mission, le ratio de 70 % pour calculer la part des étrangers parmi la population d'origine étrangère a également été appliqué à la MSA qui ne représente que 5,6 % des allocataires.

⁸³ Dans ce tableau un prestataire d'une allocation de second niveau peut également être prestataire ou non d'une allocation de premier niveau.

Schéma 1 : Recensement INSEE 2015 - Répartition de la population française selon le pays d'origine et la nationalité



Source : Ministère de l'intérieur, l'essentiel de l'immigration, données de cadrage, Mission

1 LES PERSONNES D'ORIGINE ÉTRANGÈRE, PRINCIPALEMENT ORIGINAIRES DU MAGHREB, REPRÉSENTENT UNE PART IMPORTANTE DES PRESTATAIRES DU MINIMUM VIEILLESSE

1.1 Un peu moins de la moitié des prestataires est d'origine étrangère

Au 31 décembre 2018, 319 300 personnes dont le pays d'origine n'est pas la France percevaient de la CNAV, de la MSA et du SASPA, une allocation du minimum vieillesse. Elles représentent un peu moins de la moitié (48 %) des prestataires du minimum vieillesse gérés par ces services. Elles sont très majoritairement originaires de pays hors UE, EEE et Suisse (90 %).

Tableau 2 : Prestataires du minimum vieillesse de la CNAV, de la CCMSA et du SASPA par zone géographique d'origine au 31 décembre 2018 (en milliers)

Prestataires du minimum vieillesse	Total	%
Total des prestataires quel que soit le pays d'origine	661,3	100,0 %
Prestataires dont le pays d'origine est la France	342	51,7 %
Prestataires dont le pays d'origine n'est pas la France	319,3	48,3 %
<i>Dont originaires de pays de l'UE, de l'EEE ou de la Suisse</i>	<i>31,8</i>	<i>4,8 %</i>
<i>Dont originaires de pays hors UE, EEE et Suisse</i>	<i>287,5</i>	<i>43,5 %</i>

Source : CNAV, CCMSA, SASPA, Mission

Les prestataires d'origine étrangère sont un peu plus représentés et majoritaires dans le régime général (50,7 %) et nettement moins pour le SASPA (37,3 %).

Tableau 3 : Poids des prestataires du minimum vieillesse d'origine étrangère par zone géographique d'origine au 31 décembre 2018 (en milliers)

	Toutes zones	Origine hors France	%	Dont UE, EEE, Suisse	%	Dont hors UE, EEE, Suisse	%
CNAV	563,1	285,4	50,7 %	26,6	4,7 %	258,8	46 %
CCMSA ⁸⁴	31,1	8,9	28,5 %	2,1	6,7 %	6,8	21,9 %
SASPA	67,1	25	37,3 %	3,1	4,7 %	21,9	32,6 %
TOTAL	661,3	319,3	48,3 %	31,8	4,8 %	287,5	43,5 %

Source : CNAV, CCMSA, SASPA, Mission

1.2 Les prestataires originaires du Maghreb sont nettement représentés mais leur part est en décroissance

Comme vu supra, parmi les 319 300 prestataires du minimum vieillesse d'origine étrangère, 287 500 (90 %) sont originaires de pays hors UE, EEE et Suisse.

Ces personnes viennent essentiellement du Maghreb (plus de 75 %).

Tableau 4 : Poids des prestataires du minimum vieillesse d'origine étrangère par zone géographique d'origine au 31 décembre 2018 (en milliers)

	Prestataires originaires de pays hors UE, EEE, Suisse	Dont originaires du Maghreb	%
CNAV	258,8	209,8	81,1 %
CCMSA ⁸⁵	6,8	6,4	94,1 %
SASPA	21,9	Non communiqué	Non communiqué
TOTAL	287,5	216,2 (hors SASPA)	> 75 %

Source : CNAV, CCMSA, Mission

La part des personnes originaires du Maghreb décroît. Ainsi, s'agissant de l'ASPA qui est une allocation mise en œuvre plus récemment, cette part s'élève pour la CNAV à 67,2 %, nettement en dessous de celle observée pour les anciennes allocations L814-2 seule et L815-2 (90,3 %).

⁸⁴ Ressortissants étrangers.

⁸⁵ Ressortissants étrangers.

Tableau 5 : Prestataires du minimum vieillesse du régime général d'origine étrangère par zone géographique d'origine et par type d'allocation au 31 décembre 2018 (en milliers)

	Prestataires de ASPA selon l'origine			Prestataires des anciennes allocations du minimum L814-2 seule et L815-2		
	Pays hors UE, EEE et Suisse	Dont originaires du Maghreb	%	Pays hors UE, EEE et Suisse	Dont originaires du Maghreb	%
CNAV	104,1	70	67,2 %	154,8	139,8	90,3 %
CCMSA ⁸⁶	3,3	3,1	93,9 %	3,4	3,3	97,1 %
SASPA	Non communiqué					

Source : CNAV, CCMSA, Mission

La part des prestataires originaires de pays européens reste sensiblement la même (10 %). L'évolution constatée peut être due à une pluralité de facteurs, dont les évolutions des origines géographiques de la population étrangère hors Europe arrivée en France au cours des dernières décennies.

Tableau 6 : Prestataires d'origine étrangère par zone géographique d'origine et par type d'allocation au 31 décembre 2018 (en milliers)

	Prestataires de ASPA selon l'origine			Prestataires des anciennes allocations du minimum L814-2 seule et L815-2		
	Total des allocataires d'origine étrangère	Dont originaires de l'UE, EEE et Suisse	%	Total des allocataires d'origine étrangère	Dont originaires de l'UE, EEE et Suisse	%
CNAV	116,1	12	10,3 %	169,4	14,6	8,6 %
CCMSA	3,7	0,4	10,8 %	5,2	1,7	32,7 %
SASPA	17,4	2,5	14,4 %	7,6	0,7	9,2 %
TOTAL	137,2	14,9	10,9 %	182,2	17	9,3 %

Source : CNAV, CCMSA, SASPA, Mission

⁸⁶ R ressortissants étrangers.

2 LA PART DES PRESTATAIRES D'ORIGINE ETRANGERE RESIDANT DANS LEUR PAYS D'ORIGINE S'AMENUISE PROGRESSIVEMENT

2.1 Le nombre des prestataires d'origine étrangère résidant à l'étranger diminue

2.1.1 Un tiers des prestataires d'origine étrangère ne réside pas en France du fait de l'exportabilité de l'ancienne allocation L814-2

Contrairement aux bénéficiaires d'une retraite contributive sans complément d'ASPAs, les bénéficiaires d'une allocation du minimum vieillesse doivent résider en France. Depuis 2007, les nouveaux bénéficiaires de l'ASPAs sont soumis à cette condition, tout comme les bénéficiaires des anciennes allocations non exportables. Deux exceptions demeurent :

- A titre résiduel, l'allocation supplémentaire article L815-2 pour les bénéficiaires ressortissants de la communautaire européenne, quel que soit l'État membre où ils résident, pour des demandes présentées avant le 1^{er} juin 1997⁸⁷. A titre d'exemple, pour le régime général, seuls 3 349 prestataires étaient encore comptabilisés au 31 décembre 2017 ;
- A titre quasi exclusif, la majoration de pension article L.814-2 qui n'est plus attribuée mais qui représente la quasi-totalité des prestations exportables lorsqu'elle est servie seule sans l'allocation supplémentaire L815-2.

Sur les 319 300 prestataires du minimum vieillesse d'origine étrangère de la CNAV, de la CCMSA et du SASPA, 112 000 (35 %) ne résident pas en France au 31 décembre 2018.

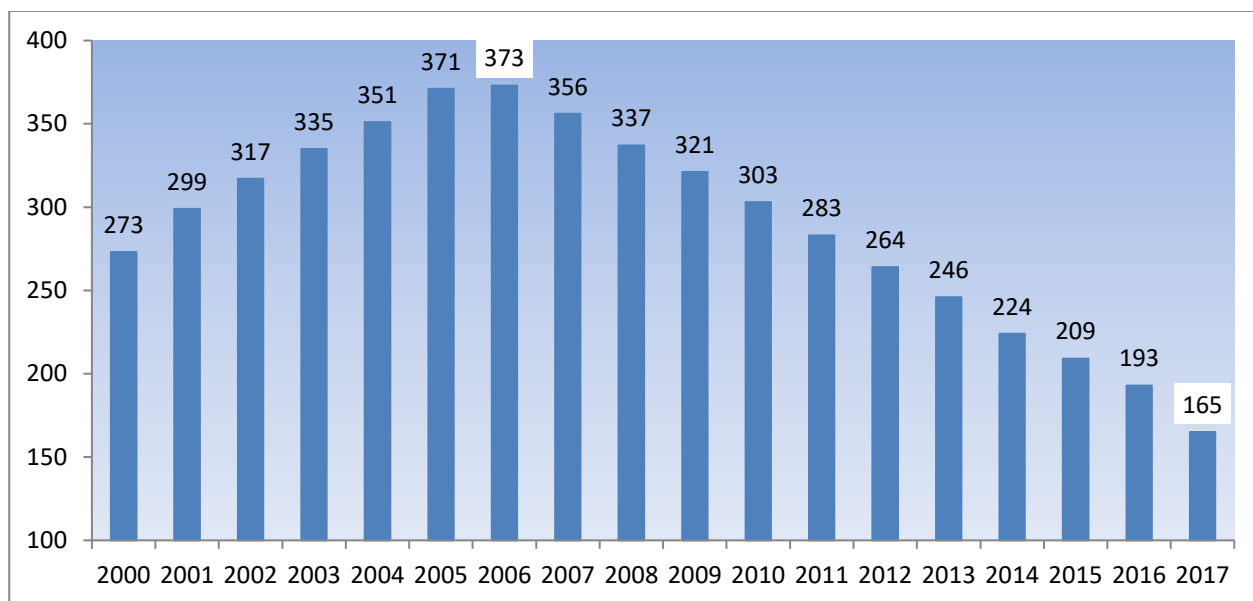
Sur ces 112 000 prestataires, 108 700 sont prestataires de l'ancienne allocation L814-2 servie seule.

2.1.2 Le nombre des prestataires de l'allocation L814-2 s'amenuise

Du fait de la non portabilité de l'ASPAs à l'étranger et de la disparition progressive de l'allocation L814-2, le nombre de prestataires du minimum vieillesse résidant à l'étranger diminue. Leur nombre connaît une forte baisse depuis 2007. S'agissant du régime général, après avoir atteint un pic de 373 000 bénéficiaires en 2006, le nombre de bénéficiaires de la majoration L814-2, avec ou sans allocation supplémentaire, ne représente plus que 143 700 prestataires en 2018 (165 000 en 2017) dont environ 107 900 résidant à l'étranger. Les autres bénéficient également de l'allocation supplémentaire L815-2 qui n'est pas exportable.

⁸⁷ A la suite de deux arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes en 1990 et 1991, le droit à l'allocation supplémentaire L. 815-2 a été reconnu à tout ressortissant communautaire pensionné d'un régime français quel que soit l'État membre où il réside. Cette disposition a été abrogée en 1992 par le règlement CEE n° 1247/92 rendant les prestations spéciales à caractère non contributif non exportables sur le territoire des autres États membres à compter du 1er juin 1997. Les retraités résidant dans l'un des onze états adhérents avant le 1er Juin 1992 ont pu faire valoir leur droit à l'allocation supplémentaire L. 815-2 dès lors qu'ils remplissaient les autres conditions avant cette date, les demandes devant être présentées avant le 1er Juin 1997.

Graphique 1 : Prestataires de la majoration L814-2 du régime général entre 2000 et 2017 (en milliers)



Source : CNAV, Mission.

2.2 Les prestataires de l'ancienne allocation L814-2 sont principalement des personnes très âgées, ayant établi leur résidence dans leur pays d'origine

2.2.1 Ces personnes ont exclusivement établi leur résidence dans leur pays d'origine

Les prestataires d'origine étrangère de l'ancienne allocation L814-2 ayant fait le choix de résider à l'étranger se sont réinstallés en quasi-totalité dans leur pays d'origine.

Tableau 7 : Prestataires d'origine étrangère de la majoration L814-2 par zone géographique d'origine et par lieu de résidence au 31 décembre 2018 (en milliers)

	Hors France	Dont UE, EEE et Suisse	Dont Maghreb	Dont autres pays
Originaires de pays de l'UE, de l'EEE ou la Suisse	3,9	3,9	NS ⁸⁸	NS
Originaires de pays du Maghreb	102,8	NS	102,8	NS
Originaires d'autres pays	2,5	NS	NS	2,5
Total	109,2	3,9	102,8	2,5

Source : CNAV, MSA, SASPA, Mission.

⁸⁸ Non significatif.

2.2.2 Ce sont essentiellement des hommes percevant une allocation calculée dans le cadre d'un couple ou des femmes isolées, très âgées et percevant un faible montant d'allocation

- Ce sont très majoritairement des hommes (73 %).

L'analyse par genre et par foyer des prestataires de l'allocation L814-2 servie seule montre deux catégories de populations distinctes représentant 89 % des prestataires : Les hommes percevant le minimum vieillesse calculé dans le cadre d'un couple (69 300 personnes) qui constituent la grande majorité de ce public (63 %) ; Les femmes isolées (28 800 personnes) qui représentent 26 % de la population totale percevant l'allocation L814-2 seule.

Tableau 8 : Prestataires d'origine étrangère de la majoration L814-2 versée seule, par genre et par type de foyer au 31 décembre 2018 (en milliers)

	Minimum vieillesse personne seule	Minimum vieillesse couple ⁸⁹	TOTAL	% en couple
Hommes	11,7	69,3	81	86 %
Femmes	28,8	1,1	29,9	4 %
TOTAL	40,5	70,3	110,9	63 %
% Hommes	29 %	99 %	73 %	

Source : CNAV, CCMSA, SASPA, Mission.

- Ce sont des personnes très âgées

Au 31 décembre 2018, leur âge moyen est de 84,4 ans. Pour la CNAV, qui représente 98 % des prestataires de l'allocation L814-2 servie seule, la répartition par âge s'établit comme suit :

Tableau 9 : Poids des prestataires d'origine étrangère de la majoration L814-2 versée seule par le régime général, par tranche d'âge au 31 décembre 2018 (en %)

Tranches d'âge	% de prestataires
Moins de 80 ans	23,8 %
80 ans et plus	76,2 %
Dont 80 – 84 ans	40,1 %
Dont 85 – 89 ans	24,8 %

⁸⁹ Allocation calculée dans le cadre d'un couple percevant un ou deux minimum vieillesse.

Dont 90 et plus ans	11,3 %
Age moyen	84,4 ans
Age médian	85,5 ans

Source : CNAV, Mission.

➤ Ces personnes perçoivent un faible montant d'allocation

S'agissant d'une allocation de premier niveau, le montant mensuel moyen servi de l'allocation L814-2 vient compléter la retraite contributive avec un plafond fixé au 1^{er} avril 2018 à 285,61 € par mois. Pour le régime général, le montant moyen de l'allocation servie est de :

- 160,5 € pour une allocation calculée dans le cadre d'une personne se déclarant seule ;
- 173,5 € pour une personne la percevant dans le cadre d'un couple dont un seul des conjoints est bénéficiaire du minimum vieillesse.

3 LA GRANDE MAJORITE DES PRESTATAIRES D'ORIGINE ETRANGERE DU MINIMUM VIEILLESSE RESIDE EN FRANCE

3.1 Les deux tiers des prestataires d'origine étrangère résident en France et perçoivent l'ASPA

Sur les 319 300 prestataires du minimum vieillesse d'origine étrangère de la CNAV, de la CCMSA et du SASPA, 207 300 (65 %) résident en France au 31 décembre 2018.

Ils sont en quasi-totalité (205 200) bénéficiaires de l'une des deux allocations exclusives d'une de l'autre, L'ASPA ou l'ancienne allocation supplémentaire L815-2 :

- L'ASPA représente 67 % de ces deux allocations ;
- La CNAV gère 85 % de ces allocataires.

Tableau 10 : Prestataires d'origine étrangère résidant en France par type d'allocation et par régime de retraite au 31 décembre 2018 (en milliers et %)

	ASPA	Allocation L815-2	Total	% ASPA
CNAV	116,1	58,1	174,2	66,6 %
CCMSA	3,7	2,3	6	61,7 %
SASPA	17,4	7,6	25	69,6 %
TOTAL	137,2	68	205,2	66,9 %
% CNAV	84,6 %	85,4 %	84,9 %	

Source : CNAV, CCMSA, SASPA, Mission

3.2 Ils sont principalement issus de pays du Maghreb mais leur part décroît légèrement

Les prestataires d'origine étrangère résidant en France sont composés de 12 % de personnes originaires d'un pays européen, et de 88 % de personnes originaires d'autres pays.

61,5 % des prestataires de la CNAV résidant en France sont originaires du Maghreb, 78,3 % pour la CCMSA.

Tableau 11 : Prestataires d'origine étrangère du minimum vieillesse résidant en France par type d'allocation et par régime de retraite au 31 décembre 2018 (en milliers et %)

	CNAV	MSA	SASPA	Total
Allocataires d'origine étrangère résidant en France	174,3	6	25	205,3
Dont originaires de l'UE, EEE, Suisse	20,8	0,9	3,1	24,8
%	11,9 %	15,0 %	12,4 %	12,1 %
Dont originaires d'autres pays	153,5	5,1	21,9	180,5
%	88,1 %	85,0 %	87,6 %	87,9 %
Dont originaires de pays du Maghreb	107,2	4,7	NC	NC
%	61,5 %	78,3 %	NC	NC

Source : CNAV, CCMSA, SASPA, Mission

Comme pour l'allocation L814-2, la part des personnes originaires du Maghreb dans l'ensemble des prestataires d'origine étrangère résidant en France décroît mais de façon moins accentuée. Pour l'ASPA, elle est de 61 % et de 64,2 % pour l'ancienne allocation L815-2.

Tableau 12 : Prestataires d'origine étrangère du minimum vieillesse résidant en France par type d'allocation et par régime de retraite (CNAV, MSA) au 31 décembre 2018 (en milliers et %)

	Ancienne allocation L815-2			ASPA		
	CNAV	MSA	Total	CNAV	MSA	Total
Allocataires d'origine étrangère résidant en France	58,1	2,3	60,4	116,1	3,7	119,8
Dont originaires de pays du Maghreb	37,2	1,6	38,8	70	3,1	73,1
% originaires de pays du Maghreb	64,0 %	69,6 %	64,2 %	60,3 %	83,8 %	61,0 %

Source : CNAV, CCMSA, Mission

3.3 Le profil des prestataires d'origine étrangère varie selon le critère d'analyse et l'allocation considérée

3.3.1 Pour les deux allocations, le profil de prestataires résidant en France est le même que celui de ceux résidant à l'étranger

Le profil des prestataires de l'ASPA et de l'allocation L815-2 d'origine étrangère résidant en France montre les deux mêmes catégories de populations prédominantes que pour l'allocation L814-2. Ce sont essentiellement des hommes percevant une allocation calculée dans le cadre d'un couple, ou des femmes isolées. La prédominance de ces deux catégories de public est cependant moins accentuée :

- S'agissant de l'allocation L815-2, les hommes percevant une allocation dans le cadre d'un couple (34 600 personnes) représentent près de la moitié des prestataires (49 %), les femmes isolées 32 %, soit au total 81 % des prestataires ;
- S'agissant de l'ASPA, les femmes isolées (52 900 personnes) et les hommes percevant une allocation dans le cadre d'un couple (50 400 personnes) représentent respectivement 39 % et 37 % de la population totale percevant l'ASPA, soit 76 % des prestataires.

Pour mémoire, pour l'allocation L814-2, ces deux catégories représentent 89 % des prestataires.

Tableau 13 : Prestataires d'origine étrangère par allocation, genre et type de foyer au 31 décembre 2018 (en milliers)

		Minimum vieillesse personne seule	Minimum vieillesse couple ⁹⁰	TOTAL	% en couple
ASPA	Hommes	26,7	50,4	77,1	65,4 %
	Femmes	52,9	7,2	60,1	12,0 %
	TOTAL	79,6	57,6	137,2	42,0 %
	% Hommes	33,5 %	87,5 %	56,2 %	
L815-2	Hommes	6	34,6	40,6	85,2 %
	Femmes	23,3	7,3	30,6	23,9 %
	TOTAL	29,3	41,9	71,2	58,8 %
	% Hommes	20,5 %	82,6 %	57,0 %	

Source : CNAV, CCMSA, SASPA, Mission.

3.3.2 Des prestataires de l'ASPA se situent dans les tranches d'âge des retraités les plus jeunes, les prestataires de l'allocation L815-2 sont nettement plus âgés

Au 31 décembre 2018, 80 % des prestataires de l'ASPA ont moins de 75 ans, 84 % des prestataires de l'allocation L815-2 ont 75 ans et plus, L'âge moyen se situe :

- S'agissant de l'ASPA, à 70,6 ans pour la CNAV, 70,9 pour la MSA et 73,7 ans pour le SASPA ;
- S'agissant de l'allocation L815-2, à 81,9 ans pour la CNAV, et 84,3 ans pour le SASPA⁹¹.

La répartition par tranches d'âge et par allocation s'établit comme suit :

⁹⁰ Couple percevant un ou deux minimum vieillesse.

⁹¹ L'âge moyen pour la MSA n'a pas été communiqué.

Tableau 14 : Poids des prestataires d'origine étrangère de la CNAV, de la MSA et du SASPA résidant en France, par tranche d'âge au 31 décembre 2018 (en milliers et en %)

Tranches d'âge	ASPA		Allocation L815-2	
	Nombre de prestataires	%	Nombre de prestataires	%
Total	137,2	100,0 %	71,3	100,0 %
62 – 64 ans	13,1	9,5 %	0	0,0 %
65 – 69 ans	54,7	39,9 %	1,5	2,1 %
70 – 74 ans	42,5	31,0 %	10,2	14,3 %
75 – 79 ans	16,9	12,3 %	20,5	28,8 %
80 – 84 ans	5,7	4,2 %	19,3	27,1 %
85 – 89 ans	2,9	2,1 %	11,8	16,5 %
90 et plus	1,4	1,0 %	8	11,2 %

Source : CNAV, Mission.

3.3.3 Le montant moyen servi dépend du droit ou non à une retraite contributive

S'agissant du SASPA, le montant moyen servi en 2018 pour l'ASPA et l'allocation L815-2 est proche du plafond⁹². Le fait que le montant moyen servi n'atteigne pas le plafond s'explique par des allocations non servies sur l'année complète pour une partie du public, en raison de décès en cours d'année, ou d'entrée dans l'ASPA en cours d'année.

S'agissant de la CNAV et de la CCMSA, les montants moyens servis dépendent évidemment des retraites contributives perçues.

⁹² Au premier avril 2018, les plafonds sont les suivants : Pour une personne seule 833,20 euros par mois ; Pour un couple : 1.293,54 euros par mois.

Tableau 15 : Montant mensuel moyen servi en 2018 aux prestataires d'origine étrangère par type d'allocation (en euros)

Allocation	Régime	Allocation L814-2 perçue dans le cadre d'un foyer avec une personne	Allocation L814-2 perçue dans le cadre d'un couple avec un allocataire du MV
ASPA	CNAV	598,43 €	498,22 €
	MSA	452,30 €	567,70 €
	SASPA	756,47 €	648,77 €
L815-2	CNAV	307,29 €	386,43 €
	MSA	392,50 €	483,70 €
	SASPA	800,04 €	809,13 €

Source : CNAV, CCMA, SASPA, Mission

4 EVALUATION DES BENEFICIAIRES POTENTIELS DE L'ARFS, HORS CONDITIONS DE RESIDENCE EN FOYERS ET RESIDENCES SOCIALES

4.1 L'évaluation par la mission des bénéficiaires potentiels de l'ARFS parmi les prestataires d'origine étrangère du minimum vieillesse se heurte à des difficultés

Pour réaliser ses évaluations quantitatives, la mission s'est basée sur des données transmises par la CNAV, le SASPA et la CCMSA au 31 décembre 2018, qui représentent la quasi-totalité des bénéficiaires du minimum vieillesse.

Elle a établi ses projections sur la base des personnes d'origine étrangère percevant l'ASPA et l'allocation L815-2, qui résident, à l'exception de quelques européens, quasiment toutes en France.

Elle a volontairement négligé le critère des 15 années de résidence en France nécessaires pour percevoir l'ARFS actuelle en considérant que la quasi-totalité des prestataires en disposent, du fait de la durée minimale de 10 ans pour percevoir l'ASPA, lorsque cette condition est nécessaire. La question ne se pose d'ailleurs pas pour l'allocation L815-2 qui n'est plus accordée depuis 2007 et qui représente un tiers des personnes étudiées. Elle ne se pose pas davantage pour les prestataires étrangers ressortissant de pays ayant conclu une convention de sécurité sociale avec la France, ni pour les ressortissants de pays européens.

Elle a exclu des données prises en compte les prestataires de l'ASPA et de l'allocation L85-2 calculées dans le cadre d'un plafond couple lorsque chacun des conjoints perçoit une allocation du minimum vieillesse, et de ce fait, résident tous deux en France. Ils sont d'ailleurs relativement peu nombreux (13 600).

Même avec ces hypothèses, l'évaluation se heurte à de multiples difficultés qui rendent l'exercice complexe et les résultats imprécis. Ainsi :

- Les données fournies par la CNAV, le SASPA concernent les personnes d'origine étrangère, et non pas les ressortissants étrangers. Un coefficient minorant de 70 % a donc été appliqué (cf. supra) ;
 - Le calcul du nombre de bénéficiaires potentiels de l'ARFS au regard du montant de ressources qu'ils perçoivent est difficile à approcher, et la mission n'a pas pu prendre en compte les différences induites ;
 - Les ressources prises en compte ne sont pas les mêmes entre l'ASPA, l'allocation L815-2 et l'ARFS ;
 - L'ASPA et l'allocation L815-2 sont calculées en déduction des revenus pris en compte, mais pour l'ARFS sur la base d'un montant différentiel associé à des tranches de revenus ;
- S'agissant du fait de vivre seul, les nombres de bénéficiaires des allocations ont été transmis selon la catégorisation suivante :
 - Allocation calculée sur la base du plafond personne seule. Cette catégorie intègre, sauf non recours au droit, des personnes vivant seules ;
 - Allocation calculée sur la base du plafond couple en distinguant les couples où un seul conjoint ou les deux perçoivent une allocation du minimum vieillesse. Le fait que l'ASPA ou l'allocation L815-2 soient calculées dans le cadre d'un couple ne signifie pas nécessairement que la personne vive en couple. Au vu de la réglementation, même dans le cas d'un conjoint résidant à l'étranger, l'ASPA ou l'allocation L815-2 peut être calculée dans le cadre du plafond couple, ce qui est le cas d'une partie des ressortissants étrangers bénéficiaires du minimum vieillesse. Des hypothèses ont donc été posées (cf. infra).

4.2 L'évaluation montre que la condition de résidence en foyer ou résidence sociale exclut de fait la majeure partie des personnes potentiellement éligibles à l'ARFS

Les données figurant infra sont détaillées dans les tableaux 15 à 17 de la partie 5.

Les chiffres transmis par la CNAV, La CCMSA et le SASPA font état de 195 000 prestataires d'origine étrangère de l'ASPA ou de l'allocation L815-2.

S'agissant de l'ASPA et des personnes la percevant dans le cadre d'un plafond pour personne seule, c'est-à-dire vivant seules a priori, ce chiffre s'élève à 79 600 personnes.

Parmi elles, 58 800 personnes ont des revenus inférieurs à 561 €⁹³ par mois (plafond annuel mensualisé de l'ARFS au 1^{er} janvier 2019).

Les ressortissants étrangers (70 %) sont évalués à 41 100 personnes.

A ce minima, s'ajoute une partie :

⁹³ Précisément 583 euros compte tenu des données disponibles.

- Des personnes seules percevant l'allocation L815-2 avec ou sans allocation de premier niveau (29 400 personnes d'origine étrangère au 31 décembre 2018) dont les revenus sont inférieurs à 561 euros par mois. Du fait de l'addition éventuelle de deux allocations, ce chiffre n'a pu être précisément estimé mais devrait représenter près de 15 000 ressortissants étrangers en appliquant la proportion constatée pour l'ASPA ;
- Des personnes en couple percevant l'ASPA ou l'allocation L815-2 (86 000 personnes) sous les mêmes conditions de revenus et de nationalité. La proportion de personnes éligibles à l'ARFS devrait y être plus faible car cette catégorie regroupe des personnes vivant seules ou non (cf. supra).

Dans ces conditions, la mission estime que le nombre total de bénéficiaires potentiels à l'ARFS, hors conditions de logement en FTM ou en résidence sociale, peut être évalué aux alentours de 60 000 personnes. Ce chiffre est nettement supérieur à la part estimée des migrants âgés vivant seuls en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale (environ 25 000 – cf. annexe 7) sans même prendre en compte leurs conditions de revenus.

5 TABLEAUX ANNEXES

5.1 Evaluation des ressortissants étrangers éligibles aux conditions actuelles de l'ARFS hors conditions de logement en foyer et résidence sociale au 31/12/2018

Tableau 16 : ASPA - Personnes seules au 31/12/2018

Allocation		ASPA
Plafonds Minimum vieillesse		833 €
➤ 1/ Nombre d'allocataires d'origine étrangère résidant en France au 31/12/2018		
		79 608
➤ 2/ Evaluation approximative selon les tranches disponibles des personnes dont les revenus sont inférieurs au plafond actuel de l'ARFS ramené à une base mensuelle (561 €)		
○ 2.1/ Répartition par tranches d'allocation versée		
Tranche	Centre tranche	
Moins 150 €	75 €	11 180
150 € à 249 €	200 €	9 550
250 € à 349€	300 €	9 408
350 € à 449€	400 €	9 652
450 € à 561€	506 €	9 706
562€ à 649€	606 €	7 615
650€ à 749€	700 €	7 008
750€ et plus	792 €	15 370
Suspendus (SASPA)		119
○ 2.2/ Répartition par tranches de revenus hors MV (par déduction avec le plafond)		
Tranche	Centre tranche	
Entre 683 € et 833 €	758 €	11 180
Entre 584 € et 683 €	634 €	9 550

RAPPORT IGAS N°2019-007R1

Entre 484 € et 583 €	534 €	9 408
Entre 384 € et 483 €	434 €	9 652
Entre 272 € et 383 €	328 €	9 706
Entre 184 € et 271 €	228 €	7 615
Entre 84 € et 183 €	134 €	7 008
Entre 0 € et 83 €	42 €	15 370
Suspendus (SASPA)		119
Nb de personnes dont les ressources sont < à	583 €	58 759
<p>➤ 3/ Evaluation approximative des résidents étrangers</p>		
Nb de résidents étrangers	70 %	41 131
<p>➤ 4/ Evaluation approximative des personnes vivants seules</p>		
Personnes vivant seules	100 %	41 131

Source : CNAV, CCMSA, SASPA, Mission.

Tableau 17 : Allocation L815-2 - Personnes seules au 31/12/2018

Allocation	L815-2	
Plafonds Minimum vieillesse	833 €	
<p>➤ 1/ Nombre d'allocataires d'origine étrangère résidant en France au 31/12/2018</p>		
	29 372	
<p>➤ 2/ Evaluation approximative des résidents étrangers</p>		
Nb de résidents étrangers	70 %	20 560
<p>➤ 3/ Evaluation approximative des personnes vivants seules</p>		
Personnes vivant seules	100 %	20 560
<p>➤ 4/ Evaluation approximative selon les tranches disponibles des personnes dont les revenus sont inférieurs au plafond actuel de l'ARFS ramené à une base mensuelle (561 €)</p>		
Non évaluable		

Source : CNAV, CCMSA, SASPA, Mission.

Tableau 18 : ASPA et allocation L815-2 - Personnes en couple avec un seul conjoint percevant une allocation du minimum vieillesse au 31/12/2018

Allocation		ASPA	L815-2	TOTAL
Plafonds Minimum vieillesse		1293 €		
➤ 1/ Nombre d'allocataires d'origine étrangère résidant en France au 31/12/2018				
		56 196	29 800	85 996
➤ 2/ Evaluation approximative des résidents étrangers				
Nb de résidents étrangers	70 %	39 337	20 860	60 197
➤ 3/ Evaluation approximative des personnes vivants seules				
Personnes vivant seules	Hypothèse minimale de 20 %	7 867	4 172	12 039
➤ 4/ Evaluation approximative selon les tranches disponibles des personnes dont les revenus sont inférieurs au plafond actuel de l'ARFS ramené à une base mensuelle (561 €)				
Non évaluable				

Source : CNAV, CCMSA, SASPA, Mission.

5.2 Evaluation des ressortissants étrangers éligibles à l'ARFS avec conditions renouvelées

5.2.1 Evaluation du nombre de ressortissants étrangers éligibles à la nouvelle aide

Tableau 19 : ASPA et allocation L815-2 – Personnes seules au 31/12/2018

Allocation		ASPA	L815-2	TOTAL
Plafonds Allocation		833 €		
➤ 1/ Nombre d'allocataires d'origine étrangère résidant en France au 31/12/2018				
		79 608	29 372	108 980
➤ 2/ Evaluation approximative selon les tranches disponibles des personnes dont les revenus sont inférieurs à un plafond ARFS fixé à 80 % de l'ASPA (666 € personne seule)				
○ 2.1/ Répartition par tranches d'allocation versée				
Tranche	Centre tranche	ASPA	L815-2	TOTAL
Moins 150 €	75 €	11 180	3 629	14 809
150 € à 249 €	200 €	9 550	5 024	14 574
250 € à 349€	300 €	9 408	5 265	14 673
350 € à 449€	400 €	9 652	4 809	14 461
450 € à 561€	506 €	9 706	4 883	14 589
562€ à 649€	606 €	7 615	123	7 738

RAPPORT IGAS N°2019-007R1

650€ à 749€	700 €	7 008	299	7 307
750€ et plus	792 €	15 370	5 267	20 637
Suspendus (SASPA)		119	73	192
○ 2.2/ Répartition par tranches de revenus hors MV (par déduction avec le plafond)				
Tranche	Centre tranche	ASPA	L815-2	TOTAL
Entre 683 € et 833 €	758 €	11 180	3 629	14 809
Entre 584 € et 683 € (proche de 666 €)	634 €	9 550	5 024	14 574
Entre 484 € et 583 €	534 €	9 408	5 265	14 673
Entre 384 € et 483 €	434 €	9 652	4 809	14 461
Entre 272 € et 383 €	328 €	9 706	4 883	14 589
Entre 184 € et 271 €	228 €	7 615	123	7 738
Entre 84 € et 183 €	134 €	7 008	299	7 307
Entre 0 € et 83 €	42 €	15 370	5 267	20 637
Suspendus (SASPA)		119	73	192
Nb de personnes dont les ressources sont < à	683 €	68 428	25 743	94 171
▶ 3/ Evaluation approximative des résidents étrangers				
Nb de résidents étrangers	70 %	47 900	18 020	65 920
▶ 4/ Evaluation approximative des personnes ayant un intérêt familial fort au pays				
Personnes avec enfants ou ascendants dans le pays d'origine	50 %	23 950	9 010	32 960
▶ 5/ Evaluation des personnes avec ASPA / L815-2 perçues pendant plus de 5 ans				
Répartition par tranche d'âge				
62 – 64 ans		8 485	16	8 501
65 – 69 ans		32 776	109	32 885
70 – 74 ans		22 163	3 325	25 488
75 – 79 ans		8 691	7 076	15 767
80 – 84 ans		3 928	7 669	11 597
85 – 89 ans		2 299	5 773	8 072
90 ans et plus		1 266	5 404	6 670
% allocataires de plus de	70 ans	48,2 %	99,6 %	62,0 %
Nb de personnes éligibles		11 537	8 972	20 443
▶ 6/ Evaluation approximative des personnes intéressées (> 75 ans)				
% allocataires de plus de	75 ans	20,3 %	88,3 %	38,6 %
Nb de personnes intéressées		4 869	7 952	12 735

Source : CNAV, CCMSA, SASPA, Mission.

Tableau 20 : ASPA et allocation L815-2 – Personnes en couple avec un seul conjoint percevant une allocation du minimum vieillesse au 31/12/2018

Allocation		ASPA	L815-2	TOTAL
Plafonds Allocation		1293 €		
▶ 1/ Nombre d'allocataires d'origine étrangère résidant en France au 31/12/2018				
		56 196	29 800	85 996
▶ 2/ Evaluation approximative selon les tranches disponibles des personnes dont les revenus sont inférieurs à un plafond ARFS fixé à 80 % de l'ASPA (1034 € personne en couple)				
○ 2.1/ Répartition par tranches d'allocation versée				
Tranche	Centre tranche	ASPA	L815-2	TOTAL
Moins 150 €	75 €	6 066	3 226	9 292
150 € à 249 €	200 €	5 537	3 421	8 958
250 € à 349€	300 €	6 764	4 099	10 863
350 € à 449€	400 €	6 533	4 353	10 886
450 € à 561€	506 €	6 415	13 635	20 050
562€ à 649€	606 €	4 634	60	4 694
650€ à 749€	700 €	4 044	60	4 104
750€ et plus	1 022 €	16 181	936	17 117
Suspendus (SASPA)		22	10	32
○ 2.2/ Répartition par tranches de revenus hors MV (par déduction avec le plafond)				
Tranche	Centre tranche	ASPA	L815-2	TOTAL
Entre 1143 € et 1293 €	1 218 €	6 066	3 226	9 292
Entre 1044 € et 1143 €	1 094 €	5 537	3 421	8 958
Entre 944 € et 1043 € (proche de 1 034 €)	994 €	6 764	4 099	10 863
Entre 844 € et 943 €	894 €	6 533	4 353	10 886
Entre 732 € et 843 €	788 €	6 415	13 635	20 050
Entre 644 € et 731 €	688 €	4 634	60	4 694
Entre 544 € et 643 €	594 €	4 044	60	4 104
Entre 0 € et 543 €	272 €	16 181	936	17 117
Suspendus (SASPA)		22	10	32
Nb de personnes dont les ressources sont < à	1 043 €	44 571	23 143	67 714
▶ 3/ Evaluation approximative des résidents étrangers				
Nb de résidents étrangers	70 %	31 200	16 200	47 400
▶ 4/ Evaluation approximative des personnes ayant un intérêt familial fort au pays				
Personnes déclarées en couple avec conjoint dans le pays d'origine	65 %	20 280	10 530	30 810
▶ 5/ Evaluation approximative des personnes avec ASPA / L815-2 perçues pendant plus de 5 ans				
Répartition par tranche d'âge				

RAPPORT IGAS N°2019-007R1

62 – 64 ans		4 610	2	4 612
65 – 69 ans		21 625	16	21 641
70 – 74 ans		19 873	3 575	23 448
75 – 79 ans		7 853	9 870	17 723
80 – 84 ans		1 594	9 323	10 917
85 – 89 ans		503	4 765	5 268
90 ans et plus		138	2 249	2 387
% allocataires de plus de	70 ans	53,3 %	99,9 %	69,5 %
Nb de personnes éligibles		10 812	10 524	21 404
<p>► 6/ Evaluation approximative des personnes intéressées (> 75 ans)</p>				
% allocataires de plus de	75 ans	18,0 %	87,9 %	42,2 %
Nb de personnes intéressées		3 641	9 260	13 003

Source : CNAV, CCMSA, SASPA, Mission.

5.2.2 Calcul du coût de la nouvelle aide pour les seuls bénéficiaires de l'ASPA

Tableau 21 : Evaluation du nombre de bénéficiaires de l'ASPA éligibles à la nouvelle aide (les données concernant la population sont en milliers)

	ASPA							
	Personnes seules				Personnes en couple avec un seul prestataire du minimum vieillesse			
	CNAV	MSA	SASPA	TOTAL	CNAV	MSA	SASPA	TOTAL
▶ 1/ Calcul du montant de la nouvelle aide								
Plafond ASPA	833 €				1293 €			
Plafond nouvelle aide (80 % de l'ASPA)	666 €				1034 €			
Différence	167€				259 €			
▶ 2/ Estimation du montant moyen versé d'ASPA hors ceux percevant une ASPA inférieure à 167 € (personnes seules) ou 259 € (personnes en couple avec un seul prestataires du minimum vieillesse)								
Montant moyen d'ASPA versé sur la totalité des bénéficiaires ⁹⁴	598 €	452 €	756 €	626 €	498 €	568 €	649 €	507 €
Montant moyen d'ASPA versé sur la population éligible à la nouvelle aide ⁹⁵	706 €	490 €	771 €	717 €	626 €	622 €	703 €	629 €
Montant moyen de la nouvelle aide à verser ⁹⁶	539 €	323 €	604 €	550 €	368 €	364 €	445 €	371 €
▶ 3/ Budgétisation (en millions d'euros)								
Nb de personnes éligibles de plus de 70 ans	8,3	0,1	3,2	11,5	9,6	0,6	0,6	10,8
	22 500 personnes							
Coût total annuel (millions €)	53,77	0,49	23,22	76,05	42,29	2,71	3,37	48,09
	124 millions d'euros							

Source : CNAV, CCMSA, SASPA, Mission.

⁹⁴ Source CNAV, CCMSA, SASPA.⁹⁵ Recalcul du montant moyen versé, en neutralisant le montant consacré aux personnes bénéficiant d'une ASPA inférieure à la nouvelle aide.⁹⁶ Par déduction de 167 € personne seule ou de 259 € pour les personnes en couple.

ANNEXE 7: LOGEMENT

1	LES CONDITIONS REELLES DE LOGEMENT DES MIGRANTS AGES EXPLIQUENT PARTIELLEMENT L'ECHEC DE L'ARFS	102
1.1	De nombreux migrants âgés, principalement originaires du Maghreb, logent dans les foyers de travailleurs migrants et dans les résidences sociales	102
1.1.1	Les FTM et les RS font partie du logement accompagné	102
1.1.2	Les FTM et les RS ont une capacité d'accueil importante mais limitée	103
1.1.3	Les migrants âgés constituent une part importante mais minoritaire des personnes hébergées en FTM et en RS et leur nombre est en baisse	104
1.2	Le vivier principal des bénéficiaires potentiels de l'ARFS réside hors des foyers de travailleurs migrants et des résidences sociales.....	107
1.2.1	Un très faible nombre de migrants âgés hébergés en FTM ou en RS sont potentiellement concernés par l'ARFS	107
1.2.2	La très grande majorité des bénéficiaires potentiels de l'ARFS résident ailleurs que dans les FTM et les RS	109
1.3	Les conditions d'octroi des aides au logement interdisent aux migrants âgés de s'absenter plus de quatre mois pour faire des allers et retours dans leur pays d'origine, et n'incitent pas ceux résidant en FTM ou en RS à demander l'ARFS	111
1.3.1	Les bénéficiaires de l'ASPA ont le droit de s'absenter de France jusqu'à six mois par an mais ne peuvent prétendre à l'APL ou à l'ALS que s'ils s'absentent moins de quatre mois.....	111
1.3.2	L'exclusion des bénéficiaires de l'ARFS du droit à l'APL ou à l'ALS n'a pas contribué au développement de cette première aide	112
2	LE PLAN DE TRAITEMENT DES FOYERS LANCE EN 1997 N'A PAS PERMIS L'AUGMENTATION DES CAPACITES DE LOGEMENT EN FTM ET RS QUI AURAIT PU SOUTENIR LE DEVELOPPEMENT DE L'ARFS	113
2.1	En 1997, un plan national de traitement des FTM a été lancé avec pour objectif de tous les transformer en RS tout en garantissant aux résidents d'être relogés dans ces dernières	113
2.2	En 2018, malgré différentes relances, le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants n'était pas achevé et sa mise en œuvre s'était traduite par une diminution de l'offre globale de places en FTM et RS.....	115
3	LA LOCATION ALTERNEE, QUI DEVAIT PERMETTRE DE LIBERER DES PLACES DANS LES FTM ET RS ET FACILITER LES ALLERS ET RETOURS DES MIGRANTS AGES, N'A PAS ETE DEVELOPPEE	117
3.1	La location alternée était censée s'articuler avec l'ARFS pour favoriser les allers et retours des bénéficiaires de cette aide dans leur pays d'origine	117
3.2	La location alternée est perçue et mise en œuvre de façon contrastée d'un opérateur du logement accompagné à l'autre.....	118

3.2.1	Sous la pression des pouvoirs publics, ADOMA met en œuvre la location alternée au profit des derniers Chibanis résidants dans ses FTM, sans perspective de la développer davantage	119
3.2.2	La fondation ARALIS, qui pratique aujourd’hui la location alternée, considère ce dispositif comme économiquement et techniquement viable et l’envisage de façon pérenne.....	120
3.3	Le développement de la location alternée dans le logement accompagné s’est heurté à des obstacles qui semblent aujourd’hui surmontables	122
3.3.1	La politique du « logement d’abord », qui n’incite pas les pouvoirs publics et les opérateurs du logement social à la promouvoir la location alternée, n’est pas incompatible avec un développement maîtrisé de cette dernière	122
3.3.2	La location alternée a été présentée à tort comme incompatible avec la pression sur la demande de places dans les FTM et RS.....	124
3.3.3	Les prérequis juridiques qui avaient été présentés comme nécessaires pour sécuriser la location alternée ne le semblent plus aujourd’hui	125
3.3.4	Les conditions d’ouverture du droit aux aides au logement n’incitent ni les migrants âgés, et principalement ceux bénéficiaires de l’ASPA, à recourir à la location alternée, ni les opérateurs du logement accompagné à la développer	126
3.3.5	Les contraintes techniques et organisationnelles avancées par les opérateurs du logement accompagné semblent pouvoir être surmontées.....	127

Si le thème du logement des migrants âgés n’est pas central dans l’ensemble des problématiques soulevées par la lettre de mission, il doit cependant être instruit a minima pour plusieurs raisons :

- Le droit actuel à l’ARFS n’est ouvert qu’aux migrants âgés logés dans un FTM ou une RS ;
- L’accès à un logement en France est, pour ce public, une condition nécessaire à la réalisation d’allers et retours entre la France et le pays d’origine ;
- Les conditions de logement pèsent fortement sur le modèle économique de ce public et donc sur sa capacité à transférer une partie de ses revenus dans son pays d’origine.

1 LES CONDITIONS REELLES DE LOGEMENT DES MIGRANTS AGES EXPLIQUENT PARTIELLEMENT L’ECHEC DE L’ARFS

1.1 De nombreux migrants âgés, principalement originaires du Maghreb, logent dans les foyers de travailleurs migrants et dans les résidences sociales

1.1.1 Les FTM et les RS font partie du logement accompagné

Les foyers de travailleurs migrants (FTM) et les résidences sociales (RS) font partie du logement accompagné reposant sur l’accueil, l’hébergement et l’accompagnement de publics en difficulté. Les gestionnaires de logements accompagnés ont pour mission d’assurer une double fonction de gestion locative et de gestion locative sociale visant à l’insertion des personnes accueillies en lien avec les services sociaux de droit commun et partenaires locaux.

Le logement accompagné développe trois grandes familles d'activités encadrées et reconnues par des agréments publics :

- Acquisition, construction et réhabilitation d'établissements pour développer l'offre d'accueil des personnes défavorisées ;
- Accompagnement des personnes pour aider à leur accès ou au maintien dans le logement ;
- Gestion d'établissements permettant l'intermédiation entre un propriétaire et une personne défavorisée.

Les FTM ont été créés dans les années 1950 pour loger la main-d'œuvre d'origine étrangère, essentiellement originaire du Maghreb et d'Afrique sub-saharienne, venue contribuer au boom économique d'après-guerre, et pour résorber ainsi les bidonvilles et les logements insalubres dans lesquels ces travailleurs logeaient alors dans un contexte de pénurie de logement et d'exode rural. Les FTM proposent des hébergements comportant des chambres individuelles ou collectives et des espaces communs. Le résident signe un contrat d'occupation avec le gestionnaire du foyer précisant notamment ses conditions d'admission et d'hébergement. La durée de l'hébergement n'est pas limitée dans le temps. Sous l'effet d'un plan de transformation initié en 1997, ils sont en voie de disparition et se transforment en résidences sociales (cf. § 2 infra).

Les RS, plus récentes, ont été créées en 1995 après la loi dite Besson du 31 mai 1990 instituant la mise en œuvre du droit au logement en faveur des personnes défavorisées et actant le lien nécessaire entre logement et action sociale face à la complexité des situations de pauvreté et de précarité.

D'autres types de logement relèvent également de ce secteur tels que les pensions de famille ou encore les foyers de jeunes travailleurs.

L'Union professionnelle du logement accompagné (UNAF0) est la principale association représentative des acteurs de ce secteur⁹⁷.

1.1.2 Les FTM et les RS ont une capacité d'accueil importante mais limitée

Selon les chiffres communiqués par la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI⁹⁸), les FTM et les RS représentent aujourd'hui une capacité de logement de 96 233 places dont 68 932 places en RS. Avant la mise en œuvre du plan de transformation des FTM en RS, 118 735 places y étaient comptabilisées.

Deux gestionnaires sont très nettement représentés : ADOMA et COALLIA.

⁹⁷ L'UNAF0 regroupe et fédère les actions des professionnels du logement accompagné. Elle compte 135 adhérents qui proposent 140 000 logements et emploient 11 000 salariés dans 85 départements métropolitains et outre-mer.

⁹⁸ Créée par un arrêté du 09 juin 1998, la CILPI a pour mission de mener des actions en faveur du logement des personnes immigrées. Elle a pour objet :

- De formuler des propositions et de coordonner l'ensemble des actions relatives au logement des populations immigrées et de leurs familles et en particulier, les actions concernant les foyers de travailleurs migrants (FTM) ;
- D'élaborer, à partir des propositions des préfets, les programmes d'opérations de construction ;
- D'établir un bilan annuel des actions en faveur du logement des populations immigrées.

Tableau 1 : Répartition des places en FTM et RS selon le gestionnaire

	Nombre de places en FTM et RS	%
ADOMA	56 267	58,5 %
COALLIA	16 751	17,4 %
AUTRES	23 215	24,1 %
TOTAL	96 233	100 %

Source : DIHAL/CILPI.

Encadré 1 : Présentation succincte d'ADOMA et de COALLIA

ADOMA est une société d'économie mixte, filiale du Groupe SNI (Caisse des Dépôts) créée en 1956 par les pouvoirs publics pour accueillir les travailleurs migrants. Présente sur l'ensemble du territoire national, elle est le premier opérateur national du logement accompagné et premier opérateur national en matière d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile. ADOMA loge ou héberge en 2018 plus de 88 000 personnes en difficulté qui ne peuvent accéder à un logement de droit commun : jeunes en insertion, travailleurs précaires, bénéficiaires de minima sociaux, travailleurs migrants, familles monoparentales...

COALLIA (anciennement AFTAM⁹⁹), est une association fondée en 1962 qui possède ou gère 288 sites répartis dans 12 régions et 36 départements ; elle emploie 3 000 salariés qui interviennent dans quatre grands secteurs d'activité : l'hébergement social pour l'accueil des demandeurs d'asile, des réfugiés et les situations d'urgence, l'accompagnement social pour favoriser l'insertion, le médico-social pour les personnes âgées et handicapées, et le logement accompagné pour l'insertion des publics fragilisés. L'activité de COALLIA dans ce dernier secteur représente, en plus des places en pensions de famille, en logements destinés aux jeunes et locatifs, 5 516 places en foyers de travailleurs migrants et 11 867 logements en résidences sociales.

1.1.3 Les migrants âgés constituent une part importante mais minoritaire des personnes hébergées en FTM et en RS et leur nombre est en baisse

La mission n'a pas eu accès à des données globales relatives aux résidents âgés hébergés en FTM ou en RS, croisées avec leur nationalité. Plusieurs données témoignent cependant à la fois d'une part minoritaire de la population âgée de plus de 65 ans en FTM et en RS, et d'un recul de la population originaire de pays hors Union européenne.

➤ Les personnes âgées de plus de 65 ans constituent une part minoritaire des personnes hébergées en foyers de travailleurs migrants et en résidences sociales

L'ensemble des données transmises à la mission par la CILPI, l'UNAF0 et les principaux gestionnaires des FTM et des RS convergent vers une **estimation maximale de 26 % de migrants âgés hébergés dans ces structures, soit environ 26 000 personnes au plan national :**

⁹⁹ Association pour la Formation des Travailleurs Africains et Malgaches.

- Selon une étude de l'UNAF0 réalisée sur la base de chiffres 2013 portant sur un échantillon de 86 000 logements¹⁰⁰ et à laquelle ont notamment participé des opérateurs du logement tels qu'ADOMA, l'ADEF et ARELI, 28 % des résidents étaient âgés de plus de 65 ans tous types d'établissements confondus (y compris par exemple foyers de jeunes travailleurs) ;
- En 2016, selon les données fournies par la CILPI à la DGCS, le nombre des résidents des FTM et RS âgés de plus de 60 ans pouvait être estimé à un peu moins de 30 000, dont 83 % issus du Maghreb¹⁰¹ les autres étant principalement originaires d'Afrique subsaharienne¹⁰² ;
- D'autres données actualisées en continu et établies par la CILPI à partir des dossiers transmis lors du passage des projets de création ou de réhabilitation d'établissements en commission d'agrément depuis 2013 indiquent une proportion de 27 % de résidents de plus de 65 ans et de 78 % de résidents de nationalité africaine (maghrébins et subsahariens) logés dans des FTM et RS¹⁰³ ;
- Pour ADOMA, 40 % de ses résidents en FTM et en RS ont 60 ans et plus¹⁰⁴, et 26 % plus de 65 ans au 31/12/2018¹⁰⁵.

➤ **Les personnes migrantes d'origine hors union européenne constituent encore la majorité des personnes logées en FTM mais elles ne sont plus les seules**

Alors que les FTM ont été conçus pour héberger uniquement des travailleurs migrants, essentiellement d'origine hors européenne, les statistiques disponibles montrent une part non négligeable aujourd'hui de nationaux et de personnes originaires d'autre pays.

- Selon l'étude précitée de l'UNAF0, la population d'origine hors pays de l'Union européenne (UE) est moindre en RS qu'elle ne l'était en FTM. En 2013, dans les FTM non transformés en RS, elle se répartissait comme suit : Français (21 %), ressortissants de pays de l'UE (2 %), ressortissants hors UE (61 %), non renseigné (16 %). Dans les RS créées ou issues de FTM transformés, la part des ressortissants hors UE diminue : Français (31 %), ressortissants UE (2 %), ressortissants hors UE (58 %), non renseigné (9 %) ;
- Les données mentionnées supra de la CILPI confirment cette représentation¹⁰⁶ : Français (16 %), ressortissants UE (1 %), autres ressortissants étrangers (83 %). Les ressortissants étrangers sont issus pour la quasi-totalité d'Afrique (78 %), en premier l'Afrique subsaharienne (43 %) puis le Maghreb (35 %). Les autres ressortissants étrangers pèsent peu (5 %). Ces données doivent cependant être prises avec précaution au vu de la taille de l'échantillon utilisé¹⁰⁷ ;

¹⁰⁰ UNAF0 - Le logement accompagné en chiffres – édition 2016. L'étude portait sur 643 établissements (résidences sociales, pensions de famille, résidences accueil, foyers de jeunes travailleurs, foyers de travailleurs migrants) soit 86 054 logements représentant près de 51 % des établissements et 66 % des logements gérés au sein du réseau UNAF0.

¹⁰¹ 66 % d'Algérie, 22 % du Maroc et 12 % de Tunisie.

¹⁰² Mali, Sénégal, Mauritanie.

¹⁰³ Analyse portant sur 65 établissements et 12 090 résidents en FTM.

¹⁰⁴ Source : ADOMA (Observatoire de la clientèle).

¹⁰⁵ Source : ADOMA (Tableau statistique des résidents âgés de 65 ans et plus).

¹⁰⁶ Analyse portant sur 66 établissements passés en commission d'agrément depuis 2013 et logeant 14 505 résidents.

¹⁰⁷ La mission note de fortes disparités selon les établissements qui peuvent induire un biais dans l'extrapolation à la totalité de la population logée en FTM : certains établissements sont quasiment mono nationalité. A titre d'exemple, 9 établissements ne déclarent aucun résident originaire de pays du Maghreb et certains incluant une proportion de personnes originaires d'Afrique subsaharienne comprise entre 87 % en 100 %. A l'inverse, 11 établissements accueillent entre 75 % et 100 % de personnes originaires de pays du Maghreb.

- Pour ADOMA¹⁰⁸, environ 30 % des résidents sont de nationalité française, 4 % sont originaires de pays de l'UE et 66 % de pays hors UE, dont 33 % d'Afrique du Nord et 27 % d'Afrique subsaharienne¹⁰⁹. La très grande majorité (86 %) des personnes de plus de 60 ans sont d'origine extra communautaire, dont 60 % du Maghreb et 19 % de nationalité Subsaharienne. 12 % sont de nationalité française et 2 % sont originaires de pays de l'UE. Selon ADOMA, les Chibanis représentent aujourd'hui 12 293 personnes, soit environ 21 % de la population des personnes hébergées et 54 % celle de plus de 60 ans.

Encadré 2 : Les « Chibanis » chez ADOMA

« Le Chibani est un « Immigré maghrébin de la première génération, arrivé en France au début des années 1960 pour y travailler, et qui a fait le choix, la retraite venue, de ne pas retourner dans son pays d'origine » (Source Le Petit Larousse 2018). Pour ADOMA, ce public correspond aux personnes arrivées dans ses foyers jusqu'au début des années 70 pour travailler en France. Sont donc pris en compte dans les statistiques internes les résidents issus de l'un des pays du Maghreb âgés de 65 ans et plus.

L'histoire des « Chibanis » dans les résidences ADOMA est liée à l'histoire de l'immigration en France. Recrutés en fonction des besoins en main d'œuvre liés au développement industriel du pays au cours de la période 1945-1974, ils sont arrivés en France jusqu'au début des années 70 et ont contribué à l'essor économique du pays.

ADOMA a été créée en 1956 par les pouvoirs publics afin de résorber les bidonvilles et d'accueillir les travailleurs algériens dans un contexte de grave pénurie de logements sociaux. Les premiers foyers ADOMA ont donc accueilli au départ exclusivement des Algériens, d'où le nom d'origine, « SONACOTRAL » (Société Nationale de Construction pour les Travailleurs Algériens), devenue « SONACOTRA » en 1963, peu après l'indépendance de l'Algérie, puis ADOMA en 2007.

Source : ADOMA (*observatoire de la clientèle*).

➤ La part des Chibanis, et plus généralement des migrants âgés, semble décroître

En 2018, pour un flux entrant de 10 916 nouvelles personnes logées (soit 18,8 % de sa clientèle, dont environ 60 % de nationalité hors Union européenne), ADOMA a dénombré 11 253 personnes sortantes (19,4 % de sa clientèle), dont 7 % pour cause de décès et 7 % pour « retour au pays ».

Ce dernier motif « retour au pays » concerne majoritairement la population des Chibanis (72,2 %) à raison de 606 départs en 2018, soit 4,3 % des 13 800 personnes de plus de 60 ans originaires du Maghreb logées par ADOMA (22 962 x 60,1 %).

¹⁰⁸ Chiffres clés 2018 et données transmises à la mission.

¹⁰⁹ Ces données concernent l'ensemble du logement accompagné mais les personnes logées en RS (65,7 %) et en FTM (32,6 %) constituent la quasi-totalité des personnes.

Tableau 2 : Nombre de retours au pays par an comptabilisés par ADOMA (ne concerne pas que des départs liés au Plan de traitement) sur la période 2014 - 2018

Nombre de retours au pays

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de retours au pays total	1557	1006	927	946	839
Nombre de retours au pays / mois	129	83	77	79	70
% de chibanis	63.9%	75.9%	73.4%	70.9%	72.2%
Nombre de chibanis	995	764	680	671	606
Nombre de retours chibanis / mois	82	63	57	56	51

⇒ 2.3 retours par jour en 2018 dont 1.7 concernent les **chibanis**

Source : ADOMA

Outre l'ouverture des résidences sociales à des publics non travailleurs migrants, un des facteurs explicatifs de la baisse du nombre de migrants âgés résidants dans les FTM et RS pourrait être le plan de traitement des FTM (PTFTM) qui a pu conduire certains résidents de ces établissements à les quitter pour rentrer dans leur pays d'origine ou se loger ailleurs.

La mission d'information à l'Assemblée nationale sur les immigrés âgés a pointé ce phénomène dans son rapport précité de 2013 : « *Plusieurs témoignages recueillis par la mission, notamment à l'occasion de sa visite de la résidence sociale ADOMA de Woippy, rappellent que certains résidents font le choix de ne pas loger en résidence sociale afin de pouvoir continuer à envoyer de l'argent à leur famille.* »

Là où le plan de traitement s'est traduit par la fermeture de FTM remplacés par des résidences sociales, certains migrants âgés sont en effet vraisemblablement partis se loger ailleurs (notamment dans le logement privé et/ou diffus) ou sont rentrés dans leur pays d'origine en raison du changement de contexte social et/ou des conditions économiques induits pour eux par un relogement dans une RS.

Ce phénomène, qui a été rapporté à la mission par plusieurs des acteurs du logement accompagné – bailleurs et associations – ne peut pas être quantifié avec précision. Les seules données recueillies par la mission sont celles des « retours au pays » comptabilisés par ADOMA sur la période 2014 – 2018, sans que les motifs de ces retours ne soient connus ni que l'on puisse en inférer la part des retours imputables au PTFTM (cf. tableau 2 ci-dessus).

1.2 Le vivier principal des bénéficiaires potentiels de l'ARFS réside hors des foyers de travailleurs migrants et des résidences sociales

1.2.1 Un très faible nombre de migrants âgés hébergés en FTM ou en RS sont potentiellement concernés par l'ARFS

Les données fournies à la mission par l'UNAF0 et celles des deux opérateurs du logement accompagné qui représentent plus de trois quarts de l'offre en logements de ce type en France, mettent en évidence que la part des bénéficiaires de l'ASPA (qui constituent le vivier potentiel des bénéficiaires de l'ARFS) résidant dans des FTM et RS est inférieure à 10 %.

Si l'on tient compte de ceux qui perçoivent l'ASPA en complément d'une retraite contributive exportable supérieure au plafond de l'ARFS actuelle, cette part s'en trouve encore réduite, sans qu'il soit possible de l'évaluer précisément.

La mission n'a pas pu obtenir de l'ensemble des acteurs institutionnels rencontrés le nombre de migrants âgés bénéficiaires de l'ASPA logés en FTM ou en RS. Diverses données convergent pour estimer ce nombre à quelques milliers :

- Selon l'étude précitée de 2013 de l'UNAFO, la part des retraités dans le champ de l'étude¹¹⁰ est de 26 % et 2,4 % des personnes logées perçoivent l'ASPA ;
- Selon les données établies par la CILPI à partir des dossiers transmis lors du passage des projets de création ou de réhabilitation d'établissements en commission d'agrément, les retraités sont minoritaires dans les FTM et RS (23,7 %), et 1,2 % des personnes logées perçoivent l'ASPA.

La mission a pu obtenir de deux opérateurs – ADOMA et COALLIA – représentant ensemble plus de 75 % des capacités des FTM et RS, des données sur les personnes qu'elles logent susceptibles d'être éligibles à l'ARFS.

- Pour ADOMA, qui représente selon la CILPI près de 60 % des places en FTM et en RS, les résidents étrangers de plus de 65 ans éligibles à l'ASPA seraient 2 746 au 31 décembre 2018¹¹¹, soit moins de 5 % de la population totale logée par cet opérateur. La mission a pu faire le même constat lors de son déplacement dans le foyer Brénu d'ADOMA de Gennevilliers dont le gestionnaire lui a indiqué que le nombre des bénéficiaires de l'ASPA présents dans ce foyer et dans les deux résidences sociales toutes proches était très minoritaire, les résidents de ces établissements ayant pour la plupart constitué des droits à retraite contributive grâce aux emplois, nombreux autrefois dans les Hauts-de-Seine, qu'ils exerçaient dans le secteur industriel ;
- Pour COALLIA, les données fournies indiquent que le pourcentage de l'ensemble des résidents d'origine extra-communautaire âgés de plus de 60 ans disposant de revenus inférieurs à 800€ hors ASPA est de l'ordre de 8 % de la population logée. Cette part, supérieure à celle constatée chez ADOMA, inclut les 60-65 ans.

Tableau 3 : Répartition des locataires de plus de 60 ans hors Union Européenne selon les revenus dans les FTM et RS gérés par COALLIA

	FTM	RS ex FTM	Total
Nombre de places tout public	4 593	11 293	15 886
Nombre de locataires hors Union européenne de plus de 60 ans (tous niveaux de revenus)	1 084	3 407	4 491
En %	23,6 %	30,2 %	28,3 %
Dont locataires hors Union européenne de plus de 60 ans avec des revenus connus inférieurs à 800 € / mois	331	929	1 260
En %	7,2 %	8,2 %	7,9 %

¹¹⁰ RS et FTM principalement : 48 % de la population étudiée réside en RS et 44 % en FTM (92 %).

¹¹¹ Estimation issue d'une évaluation des ressources faite par déduction du montant de l'APL versée et d'un reste à charge inférieur à 100 €.

Source : *COALLIA*.

En tenant compte à la fois de ces données et du fait qu'une partie des personnes ne seraient pas éligibles à l'ARFS car percevant l'ASPA en complément d'une retraite contributive supérieure au plafond de l'ARFS, la mission estime à un maximum de 5 000 personnes les bénéficiaires potentiels de l'ARFS logés en FTM et en RS.

Comme l'indique l'exposé des motifs de la loi du 5 mars 2007 instaurant l'ARFS, le nombre initial des bénéficiaires potentiels de l'ARFS avait été estimé à environ 35 000 personnes¹¹². Ce chiffre semble avoir été estimé sur la base des immigrés âgés de plus de 65 ans logés en FTM et en RS, sans tenir compte de leur niveau de ressources.

1.2.2 La très grande majorité des bénéficiaires potentiels de l'ARFS résident ailleurs que dans les FTM et les RS

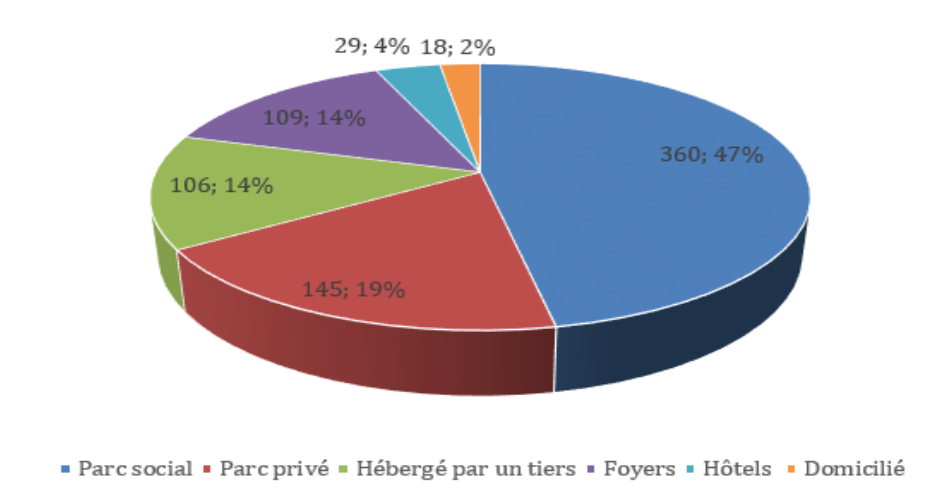
La mission a estimé à environ 60 000 le nombre de ressortissants étrangers résidant en France potentiellement éligibles à l'ARFS selon les conditions actuelles de ressources nécessaires pour la percevoir. Avec une estimation maximale de 5 000 de ces personnes logées actuellement en FTM et en RS, la très grande majorité de ces bénéficiaires est donc présumée vivre ailleurs, dans le logement social ou dans le parc privé (notamment ceux qui vivent en famille et/ou ont des revenus et une autonomie suffisante), voire dans le parc privé dit « social de fait » (incluant le logement dégradé et le logement indigne), sans qu'il soit possible d'en déterminer précisément le nombre et les proportions.

Cette estimation d'une faible part des migrants âgés prestataires de l'ASPA et résidant en FTM ou en RS n'est pas contredite par une analyse de la CDC réalisée à la demande de la mission sur les bénéficiaires du SASPA à partir de l'adresse de résidence indiquée par ces personnes. Selon la CDC, 322 bénéficiaires du SASPA de plus de 65 ans résident en FTM ou en RS, dont 238 ressortissants de pays hors UE, 76 de nationalité Française et 8 ressortissants de pays de l'UE ou de l'EEE. Ce chiffre est à rapprocher des 25 000 prestataires d'origine étrangère du SASPA résidant en France et percevant l'ASPA ou l'ancienne allocation L815-2 du minimum vieillesse.

Cette estimation rejoint également une autre information recueillie par la mission auprès de l'association AYYEM ZAMEN qui, sur une population de 767 adhérents à Paris - dont 98 % de plus de 60 ans - en dénombrait en 2018 seulement 109, soit 14 %, hébergés dans un foyer de travailleurs migrants.

¹¹² « 42 444 personnes sont concernées dont 37 143 présentes en France depuis plus de quinze ans. Ces étrangers sont venus en France pour travailler et envoyer une partie de leurs revenus à leur famille restée au pays. Ces hommes vivent donc seuls, sans leurs proches. Ils pensaient repartir, au plus tard à l'âge de la retraite... ».

Tableau 4 : Répartition par type d'hébergement des adhérents de l'association AYYEM ZAMEN (2018)



Source : Association AYYEM ZAMEN

Encadré 3 : L'association AYYEM ZAMEN

A travers des actions d'information et de prise en charge assurées via deux cafés sociaux et un dispositif de colocation (domiciles Partagés), l'association AYYEM ZAMEN accueille, accompagne et relogé les personnes de plus de 60 ans domiciliées à Paris, précaires (la majorité des personnes accompagnées ont des revenus avoisinants les 850€/mois et nombreux sont bénéficiaires de l'ASPA), isolées (famille au pays) et en situation de mal logement (plus d'un tiers des adhérents logent en hôtels meublés, foyers de travailleurs migrants, chez un tiers, en errance).

L'association AYYEM ZAMEN possède deux cafés sociaux dans Paris ; elle compte un peu moins de 800 adhérents qui ont tous plus de 60 ans, et 45 % plus de 70 ans, en majorité Maghrébins mais de plus en plus sub-sahariens pour les nouveaux adhérents. La plupart de ces derniers sont analphabètes, désocialisés du fait de leur départ en retraite, dans une situation précaire (85 % bénéficient de l'ASPA ou sont éligibles). Beaucoup ont travaillé toute leur vie, mais certains n'ont pas été déclarés ou seulement partiellement, ou ont vécu quelques années dans leur pays d'origine, ce qui explique la faiblesse de leurs retraites. Un tiers au moins des adhérents sont en situation de mal logement. Seuls 14 % sont logés en foyer ou résidence sociale.

Source : Entretien de la mission avec le responsable de l'association.

1.3 Les conditions d'octroi des aides au logement interdisent aux migrants âgés de s'absenter plus de quatre mois pour faire des allers et retours dans leur pays d'origine, et n'incitent pas ceux résidant en FTM ou en RS à demander l'ARFS

L'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement sociale (ALS)¹¹³ sont attribuées, sous condition de ressources, aux personnes de nationalité française et aux personnes de nationalité étrangère titulaires d'un titre de séjour en cours de validité. Le droit à ces aides est ouvert aux personnes logées dans des logements-foyers et résidences sociales ayant fait l'objet d'une convention tripartite avec l'Etat (ou bipartite si le propriétaire est également gestionnaire) conforme aux dispositions du code de la construction et de l'habitat prévues spécifiquement pour ce type de logements.

Le droit à l'APL ou à l'ALS est ouvert au titre de la résidence principale qui est entendue comme le logement occupé au moins huit mois par an par le bénéficiaire ou son conjoint ou par une personne à charge.

L'APL est attribuée sous conditions de ressources et conformément à certains plafonds variant en fonction de la composition du foyer et du lieu du logement. Son montant est calculé en fonction de barèmes¹¹⁴ qui prennent en compte la situation familiale et le nombre de personnes à charge vivant habituellement au foyer, les ressources du demandeur et le cas échéant celles de la personne avec laquelle elle vit en couple ainsi que celles des personnes vivant habituellement au foyer, la valeur du patrimoine immobilier et financier du demandeur lorsque cette valeur est supérieure à 30 000 € (ainsi que celui de la personne avec laquelle il vit en couple et des personnes vivant habituellement au foyer), et enfin le montant du loyer (ou redevance).

Les migrants âgés bénéficiaires de l'ASPA ont droit aux aides au logement de droit commun dans la limite de quatre mois d'absence de leur résidence principale, tandis que les bénéficiaires de l'ARFS qui doivent résider plus de 6 mois par an dans leur pays d'origine ne peuvent en aucun cas y prétendre, malgré les charges de logement qu'ils peuvent continuer à supporter lors de leurs séjours en France

1.3.1 Les bénéficiaires de l'ASPA ont le droit de s'absenter de France jusqu'à six mois par an mais ne peuvent prétendre à l'APL ou à l'ALS que s'ils s'absentent moins de quatre mois

Pour ouvrir droit à l'APL ou à l'ALS, un allocataire de l'ASPA doit occuper son logement à titre de résidence principale au moins huit mois par an, soit quatre mois d'absence maximum, durée plus courte que celle autorisée pour bénéficier de l'ASPA qui est de six mois de présence en France.

La condition des huit mois étant présumée remplie dès l'entrée dans les lieux (même si le bénéficiaire est appelé à quitter le logement avant l'échéance des huit mois), l'attribution de l'APL ou de l'ALS

¹¹³ Il existe 3 types d'allocations logement : l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement familiale (ALF) et l'allocation de logement sociale (ALS). L'APL est versée en raison d'un critère de financement du logement (conventionné) ; l'ALF est versée en raison de la situation familiale ; et l'ALS est versée dans tous les autres cas, l'allocataire ayant la possibilité de la percevoir dans un logement meublé (comme un FTM).

¹¹⁴ Révision du mode de calcul : Le gouvernement a annoncé que le mode de calcul des aides au logement sera révisé au cours du 1^{er} semestre 2019. Elles seront calculées sur la base du revenu en cours et non plus sur le revenu de l'année N-2.

donne lieu à récupération d'indus lorsqu'il apparaît a posteriori que cette condition n'a pas été respectée.

Compte tenu de la situation économique des allocataires de l'ASPA – et du minimum vieillesse en général - cette limite de quatre mois d'absence pour ouvrir le droit à l'APL ou à l'ALS a de fait pour effet de réduire la durée d'absence autorisée des bénéficiaires de l'ASPA à quatre mois maximum au lieu de six. Les ressortissants étrangers – et a fortiori ceux qui font des allers et retours dans leur pays d'origine - sont plus exposés au non-respect de la condition de résidence qui s'applique aux aides au logement et à l'ASPA que les ressortissants français, ceux vivant en foyer ou en résidence sociale étant en outre plus exposés au risque de contrôle.

Le contrôle du respect de la règle des huit mois applicable aux APL est assuré par les caisses d'allocations familiales (les CAF pour les ressortissants du régime général) chargées du calcul, de la liquidation et du paiement des aides au logement. Les opérateurs du logement accompagné et les associations d'aide au logement sollicités par la mission ont attesté de la réalité de ces contrôles, souvent communs aux APL et à l'ASPA, les CAF demandant aux bénéficiaires d'une APL ou ALS une quittance de loyer une fois par an et procédant également à des contrôles ciblés, en particulier sur des FTM et RS. Le défenseur des droits a d'ailleurs été saisi des conditions de certains contrôles sur place réalisés dans des établissements de ce type, parfois dénoncés comme plus faciles et rentables que dans le logement non accompagné du fait même de la densité importante de bénéficiaires potentiellement présents.

Compte tenu de l'incohérence entre les conditions d'ouverture de ces deux allocations quant au temps de présence dans le logement en France, et de la situation particulière dans laquelle se trouvent des allocataires de l'ASPA âgés d'origine étrangère ayant une famille dans leur pays d'origine, la mission s'est interrogée sur la possibilité d'autoriser ces allocataires à continuer à percevoir l'APL ou l'ALS jusqu'à six mois d'absence.

Trois cas de dérogations à la règle des huit mois d'occupation du logement sont prévus par la loi du 6 juillet 2009 relative aux rapports locatifs : obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure - soit par le locataire ou la personne avec laquelle il vit, soit par une personne à charge. Ces cas s'appliquent a priori de la même façon pour les personnes résidant dans un logement de droit commun que pour celles logeant en FTM ou RS. S'agissant des bénéficiaires de l'ASPA appelés à faire des allers et retours dans leur pays d'origine, seuls les deux dérogations relatives à la santé et à la force majeure semblent pouvoir être retenues au regard de leur situation de retraité ; leur nature et leur caractère dérogatoire ne permettent cependant pas de considérer qu'elles permettent aux allocataires de l'ASPA de s'absenter couramment jusqu'à six mois.

L'ajout d'un quatrième cas dérogatoire à la règle des quatre mois au bénéfice des migrants âgés allocataires de l'ASPA absents de leur logement entre quatre et six mois par an pour raisons familiales nécessiterait de modifier la loi du 6 juillet 2009 et/ou les textes réglementaires afférents (article R351-1 du code de la construction et de l'habitation), et de qualifier très précisément le public bénéficiaire ainsi que les conditions matérielles d'ouverture du droit à cette dérogation. Ce point n'a pas été instruit plus avant par la mission dont le mandat était centré sur l'ARFS.

1.3.2 L'exclusion des bénéficiaires de l'ARFS du droit à l'APL ou à l'ALS n'a pas contribué au développement de cette première aide

L'article 117-3 du code de l'action sociale et des familles indique expressément que l'ARFS est exclusive de toute aide personnelle au logement (et de tout minimum social). Les allocataires de l'ARFS résidant en FTM ou RS, pas plus que ceux qui résident dans le parc du logement social ou privé,

ne peuvent donc prétendre à l'APL ou à l'ALS, ce qui constitue pour eux une perte significative s'ils en bénéficiaient auparavant en tant qu'allocataires de l'ASPA (avec laquelle ces aides sont cumulables – cf. § précédent).

Cette exclusion, par construction permanente dès lors que le droit à l'ARFS est ouvert (donc tant que son bénéficiaire n'a pas renoncé à ce dernier et redemandé l'ASPA), s'applique aux périodes où les bénéficiaires de l'ARFS sont amenés à résider en France au titre des allers et retours que cette aide vise à favoriser, périodes au cours desquelles ils doivent généralement pouvoir se loger et donc supporter les charges afférentes.

Faute de pouvoir percevoir l'APL ou l'ALS lors de leurs séjours en France, ni de pouvoir se loger dans le secteur du logement accompagné, déjà saturé et dans lequel la location alternée n'a pas été développée, les bénéficiaires de l'ARFS doivent donc se loger sans aide dans le logement privé pendant leur séjour en France, pour une durée pouvant aller jusqu'à six mois par an (continue ou fractionnée), ce qui ne les incite pas à demander le bénéfice de cette aide.

2 LE PLAN DE TRAITEMENT DES FOYERS LANCE EN 1997 N'A PAS PERMIS L'AUGMENTATION DES CAPACITES DE LOGEMENT EN FTM ET RS QUI AURAIT PU SOUTENIR LE DEVELOPPEMENT DE L'ARFS

2.1 En 1997, un plan national de traitement des FTM a été lancé avec pour objectif de tous les transformer en RS tout en garantissant aux résidents d'être relogés dans ces dernières

Voulant rompre au milieu des années 90 avec la logique de logements spécifiques alors en vigueur, les pouvoirs publics ont décidé de mettre en œuvre une politique de transformation des FTM en résidences sociales (RS) en prenant appui sur les dispositifs de droit commun.

Le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (PTFTM) a été lancé en 1997 pour une durée de cinq ans « *dans une volonté de mise aux normes du patrimoine, et de meilleures conditions de vie pour les résidents* »¹¹⁵.

Son pilotage et, plus généralement, l'ensemble des actions en faveur du logement des personnes immigrées, a été confié à la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) qui définit ainsi les objectifs du plan : « *La grande majorité des foyers a été construite dans les années 60-70 pour loger des travailleurs isolés. Le bâti de l'époque, destiné à un accueil de courte durée (chambres de 7 m², sanitaires et cuisines collectifs) n'est plus adapté aux normes de logement et se trouve bien souvent dans un état vétuste et dégradé. Il n'est pas non plus en état de répondre aux besoins de résidents vieillissants et plus fragiles. Au-delà de la relance des parcours résidentiels et des processus d'intégration (objectifs fondamentaux du plan de traitement), le PTFTM doit avant tout répondre aux impératifs de mise en sécurité des résidents et leur permettre d'accéder à des logements dignes et conformes aux normes de sécurité en vigueur. ... Depuis 1997, le PTFTM, en transformant les foyers de travailleurs migrants (FTM) en résidences sociales (RS) assure aux résidents un logement décent, autonome ainsi qu'un accompagnement social adapté. Cette aide favorise l'accès aux droits, à la santé, à la langue et à la citoyenneté française et à l'usage du numérique. Elle permet*

¹¹⁵ Circulaire DGUHC – DGAS du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales.

aux plus âgés des résidents (Chibanis), un accompagnement spécifique et une sortie de leur isolement. La Cilpi a pour objectif de poursuivre l'intégration des résidents par le logement. »¹¹⁶

Encadré 4 : La Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (Cilpi) et le plan de traitement des FTM

La CILPI a été créée en 1998 et placée sous l'autorité fonctionnelle du délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) ; elle a pour mission de mener des actions en faveur de l'habitat des personnes immigrées en suivant en particulier le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (PTFTM) et en prenant en compte les enjeux du vieillissement démographique et de la sécurité de ces logements.

La CILPI porte la politique du gouvernement en matière de traitement des foyers. Elle regroupe différents ministères chargés du logement, de l'Intérieur, des affaires sociales et des finances. Elle examine les demandes de traitement des foyers, émet des avis, donne accès aux prêts d'Action Logement et gère des fonds de subvention du ministère de l'Intérieur. La CILPI est également un organe de réflexion et d'étude à des fins de conseil et d'accompagnement des acteurs du Plan de traitement (bailleurs, gestionnaires, associations). Dans ce cadre, elle anime une réflexion collective pour être une force de propositions pour éviter les dérives constatées (sur-occupation, lieux de cultes, activités informelles...) et adapter le PTFTM aux enjeux de notre temps.

Les missions principales de la Commission sont :

- définir les orientations et priorités de l'Etat en matière de rénovation des Foyers de travailleurs migrants (FTM),
- veiller, en lien avec les gestionnaires et bailleurs à la mise en œuvre d'actions d'accompagnement des résidents,
- veiller au financement pérenne des opérations,
- renforcer ses actions de valorisation des bonnes pratiques et d'échanges par l'organisation et la participation à des ateliers et colloques.

Source : Site internet et rapport d'activité de la Cilpi

Le plan prévoyait l'obligation de transformer tous les FTM en RS ainsi qu'un droit au relogement en RS pour les occupants des FTM réhabilités. Comme l'indique la circulaire du ministère de la cohésion des territoires de 2002 relative au plan de traitement des foyers de travailleurs migrants¹¹⁷ :

- « Le passage des FTM au statut de résidence sociale est obligatoire à l'occasion de travaux ou à l'expiration de la convention APL en cours. Il doit permettre que les FTM s'insèrent dans la chaîne du logement, notamment par l'accès aux logements sociaux de droit commun, et qu'un processus d'intégration s'ouvre aux résidents... » ;
- « Vous veillerez à ce qu'il soit clairement expliqué aux résidents présents dans le foyer au moment de la réhabilitation qu'ils pourront, s'ils le souhaitent, rester durablement dans la résidence sociale ou dans une autre résidence sociale du même bassin d'habitat, à la différence des nouveaux entrants pour lesquels la résidence sociale aura une fonction de logement transitoire en vue de l'accès à un logement ordinaire. »
- « Quel que soit le type de traitement mis en œuvre, vous veillerez à ce que chaque résident actuel du foyer se voie offrir une solution de logement adaptée :
 - dans la résidence sociale issue du foyer, ou produite pour son desserrement, ou dans une autre résidence sociale du même bassin d'habitat ;

¹¹⁶ Source : site internet de la CILPI.

¹¹⁷ Circulaire dpm-aci4/cilpi n° 2002/515 du 3 octobre 2002 relative à la prorogation du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants : <http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/circulaire-plan-de-traitement-des-foyers-de-a1220.html>

- *mais aussi en logement social pour ceux dont c'est le projet (seul ou en logement partagé) et pour les familles, avec titre de séjour en règle, dont une partie vit actuellement dans le foyer. »*

Pour la transformation des foyers en résidences sociales et l'accompagnement social des résidents, la mise en œuvre du plan devait être facilitée par le versement de subventions¹¹⁸ aux propriétaires et gestionnaires de foyers, destinées à :

- Compenser les pertes d'exploitation et surcoûts liés à la mise en vacance des chambres pendant la période de travaux ;
- Financer des actions d'ingénierie sociale (favoriser l'intégration, l'accès aux soins et aux droits...);
- Financer l'aide transitoire au logement (ATL) pour les non bénéficiaires de l'APL ;
- Equiper certains logements en mobilier adapté aux personnes âgées de plus de 60 ans.

2.2 En 2018, malgré différentes relances, le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants n'était pas achevé et sa mise en œuvre s'était traduite par une diminution de l'offre globale de places en FTM et RS

En 2006, près de dix ans après le lancement du PTFTM, une circulaire conjointe du ministère du logement et du ministère des affaires sociales¹¹⁹ souligne à nouveau les difficultés liées au vieillissement des résidents des FTM appelés à être rénovés : *« Destinés à répondre à un besoin d'accueil temporaire des travailleurs isolés, les foyers construits dans les années 1960-1970, doivent faire face à l'évolution de leurs résidents. Devenus pour une majorité d'entre eux un domicile permanent, ils sont confrontés au vieillissement de leurs publics, souvent fragilisés économiquement, notamment par le passage à la retraite. Enfin, pour résoudre une vacance structurelle dans des zones en déclin industriel, ils ont dû peu à peu accueillir d'autres publics relevant de la loi contre les exclusions. »*

En 2013, le rapport de la mission d'information à l'Assemblée nationale sur les immigrés âgés¹²⁰ pointe le retard pris dans la mise en œuvre du PTFTM et liste les freins à sa réalisation : *« La réhabilitation des anciens foyers passe par la poursuite du plan de traitement qui connaît, comme votre rapporteur l'a déjà souligné, un retard important. Aux termes de la convention du 14 mai 1997 déjà citée, trois cent vingt-six foyers devaient être transformés en priorité en résidences sociales dans un délai de cinq ans. Or, cet objectif n'a toujours pas été atteint, plus de dix ans plus tard. ... ce retard traduit la conjonction d'une série d'obstacles : en premier lieu, la réhabilitation des anciens foyers conduit à une augmentation de la surface des logements et, partant, à une diminution potentielle du nombre de logements sur un même site, ce qui pose par conséquent la question du relogement de l'ensemble des résidents, à plus forte raison lorsque les établissements connaissent une sur-occupation importante ; en deuxième lieu, les bailleurs peuvent hésiter à investir dans des travaux parfois très coûteux et peu rentables à court terme ... ; en troisième lieu, le passage du foyer à la résidence sociale ne rencontre pas toujours l'adhésion des intéressés eux-mêmes, en raison de la hausse du montant des redevances à laquelle il donne lieu. ... La transformation d'un foyer suppose parfois de trouver de nouveaux sites d'implantation implique de disposer de sites « tiroir » destinés à loger temporairement les résidents pendant la réalisation des travaux. »*

¹¹⁸ Financées sur le programme 104 / Intégration et accès à la nationalité française, dont le responsable de programme est le directeur général des étrangers en France du ministère de l'Intérieur.

¹¹⁹ Circulaire n° 2006-45 du 4 juillet 2006. <http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/residences-sociales-circulaire-no-2006-45-du-4-a1315.html>

¹²⁰ Rapport d'information des députés Denis JACQUAT et Alexis BACHELAY sur les immigrés âgés - 2 juillet 2013.

Et le rapporteur de conclure à la nécessité d'achever rapidement le PTFTM : *« Il conviendrait tout d'abord d'engager sans tarder les derniers travaux correspondant au plan lancé en 1997 et prorogé par la suite.... Votre rapporteur appelle donc de ses vœux la transformation de l'ensemble des foyers en résidences sociales, déjà évoquée dans la circulaire du 4 juillet 2006. Dans ce cadre, il souhaite faire de la réhabilitation des foyers qui accueillent une part significative d'immigrés retraités une priorité. ... il considère que les délais de transformation des établissements justifient d'accentuer l'effort en direction de ces foyers. L'amélioration des conditions de vie des retraités âgés qui s'y trouvent constitue en effet non seulement une nécessité mais aussi un devoir. Votre rapporteur partage l'idée selon laquelle le plan de traitement... devrait être achevé dans les délais les plus brefs. »*

En 2014, la prolongation de la mise en œuvre du PTFTM – orienté prioritairement sur les foyers les plus éloignés des normes de logement - a été confirmée par la feuille de route du gouvernement sur la « Politique d'égalité républicaine et l'intégration ». ¹²¹

Dans un rapport de décembre 2018 ¹²², l'ODAS soulignait lui aussi le retard pris dans la réalisation du PTFTM : *« Conçus à l'origine comme un mode d'habitat temporaire, les FTM sont composés de chambres exigües, parfois encore partagées, et leurs caractéristiques se prêtent mal à une vie permanente et au vieillissement. Ce qui ne facilite d'ailleurs pas l'intervention des services d'aide à domicile lorsqu'ils sont sollicités. Ces foyers font l'objet d'un plan de réhabilitation qui vise à les transformer en résidences sociales ouvertes à un public diversifié. Mais ce programme connaît des retards importants et entraîne une diminution du nombre de logements pour la même surface. Il conviendrait donc d'en créer de nouveaux, ce qui semble irréalisable faute de moyens. »*

La lecture du recueil des orientations de l'Etat en matière de transformation des FTM paru en décembre 2018 ¹²³ ne permet pas de présager d'un achèvement à brève échéance du PTFTM : *« Mis en œuvre depuis 1997, le PTFTM fait face à de nouveaux défis :*

- *La contraction des financements tant publics que privés ;*
- *L'accentuation des tensions immobilières (raréfaction des sites de desserrement et de terrains disponibles) ;*
- *L'intégration d'un nouveau public et l'élargissement du projet social ;*
- *La dégradation de certaines résidences sociales dites « sans-travaux » ou partiellement traitées ; ... »*

En avril 2019, selon le bilan transmis à la mission par la CILPI :

- 438 FTM avaient été traités, et 155 FTM étaient encore « non traités » ¹²⁴ ;
- 96 233 travailleurs migrants étaient logés dans des RS (68 932) et les FTM restants (27301), contre 118 735 au début du plan de traitement, soit 22 502 de moins (- 19 %).

¹²¹ Le plan de traitement avait déjà été prorogé en 2002 par la circulaire DPM-AC14/CILPI n°2002/515 du 3 octobre 2002 relative à la prolongation du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants.

¹²² Le recueil de bonnes pratiques édité par l'ODAS « *a pour but d'apporter des repères méthodologiques aux responsables des associations et collectivités territoriales concernées par l'accompagnement social des personnes âgées immigrées. Il est issu d'une étude menée par l'Observatoire national de l'action sociale (ODAS) avec le soutien des administrations du ministère de l'Intérieur et du Ministère des Solidarités et de la Santé et a bénéficié d'un financement du Fonds Européen d'Intégration. L'étude a été réalisée avec le concours d'une commission composée d'une quarantaine de membres ayant des responsabilités dans diverses collectivités locales et administrations d'Etat, dont la Direction générale de la Santé, la Direction générale de la Cohésion sociale et la Direction de l'accueil de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN).* »

¹²³ https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/12/document_cadre_cilpi.pdf

¹²⁴ 94 ont été démolis ou vendus.

3 LA LOCATION ALTERNEE, QUI DEVAIT PERMETTRE DE LIBERER DES PLACES DANS LES FTM ET RS ET FACILITER LES ALLERS ET RETOURS DES MIGRANTS AGES, N'A PAS ETE DEVELOPPEE

3.1 La location alternée était censée s'articuler avec l'ARFS pour favoriser les allers et retours des bénéficiaires de cette aide dans leur pays d'origine

Compte tenu de la pression sur la demande de logement dont faisaient (et font encore) l'objet les FTM et RS en 2007, un des deux objectifs de la création de l'ARFS était de libérer des places dans les foyers de travailleurs migrants et résidences sociales grâce à une rotation accrue des migrants âgés y résidant. Pour favoriser la rotation des résidents migrants âgés ciblés par l'ARFS dans le parc des FTM et RS dans lesquels ils étaient alors présumés habiter en majorité, la montée en charge de l'ARFS devait s'accompagner du développement d'un mécanisme de location alternée.

L'exposé des motifs de la loi du 5 mars 2007 indique ainsi : « *En parallèle, la demande de logement en foyers de travailleurs migrants et en résidences sociales est, surtout dans certaines régions, forte et difficile à satisfaire. Plusieurs gestionnaires de ces foyers ou résidences sociales expérimentent aujourd'hui un système de location alternée, permettant de loger quatre personnes alternativement dans la même chambre, à raison, en moyenne, de trois mois par an chacune. Une convention-type est alors signée entre le gestionnaire et le résident (le locataire). La généralisation de ce dispositif serait de nature à répondre aux souhaits de nombreux retraités, et de libérer des places dans les foyers.* »

En 2013, six ans après la parution de la loi créant l'ARFS, les auteurs du rapport d'information à l'Assemblée nationale sur les immigrés âgés ont réaffirmé l'intérêt de la résidence alternée en lien avec l'ARFS : « *Le système de location alternée pratiqué dans certains logements-foyers offre une réelle souplesse aux résidents souhaitant séjourner à l'étranger plusieurs mois par an. Elle leur permet en effet d'acquitter leur loyer au prorata de la durée de leur présence au sein du logement. Si l'APL ne peut être versée en raison de leur insuffisante durée de résidence en France au cours de l'année civile, il n'en reste pas moins que la location alternée apparaît comme une solution financièrement avantageuse. Elle permet en outre d'éviter que des logements demeurent inoccupés pendant plusieurs mois et garantit aux bailleurs une plus grande marge de manœuvre dans la gestion de leur offre.* » ... Pour les anciens résidents de foyers de travailleurs migrants qui souhaiteraient continuer à séjourner occasionnellement en France, votre rapporteur estime que l'ARFS permettra de sécuriser les systèmes de location alternée, qui se pratiquent actuellement dans un cadre juridique mal établi. Elle facilitera ainsi les pratiques d'accueil hôtelier initiées par certains gestionnaires de résidences sociales. »

En permettant à plusieurs migrants âgés de résider à tour de rôle dans le même logement, la location alternée a pour but de faciliter matériellement et économiquement leurs allers et retours dans leur pays d'origine, à moindre coût financier pour eux¹²⁵ et sans manque à gagner pour les bailleurs. La rotation permet de sécuriser les allers et retours à l'étranger, mais aussi le maintien du droit à l'ARFS lors des demandes de renouvellement qu'étaient tenus de faire les bénéficiaires par la suite¹²⁶. Pour ses concepteurs, l'ARFS et la location alternée ont donc vocation à s'articuler et à s'entraîner mutuellement :

¹²⁵ Dans le cadre de la location alternée, le logement est occupé à tour de rôle par plusieurs personnes. Chacune paie chaque mois une quote-part de loyer calculée sans aide au logement. Les personnes préviennent le gestionnaire du logement de leurs dates de séjour en France.

¹²⁶ Lors du renouvellement de l'aide, les allocataires de l'ARFS doivent justifier d'un hébergement en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale l'année précédente, sans durée de séjour minimale requise.

- L'ARFS en permettant à ses bénéficiaires de faire des séjours au pays de plus de six mois par an (tout en les obligeant à revenir régulièrement en France - où ils devaient se loger en FTM et RS - afin de renouveler leur droit) ;
- La location alternée en permettant aux bénéficiaires de l'ARFS de se loger en France pendant les séjours de moins de six mois qu'ils devaient obligatoirement y faire.

Dans le contexte de la création de l'ARFS, la location alternée présentait en outre l'avantage d'être économique pour les deniers publics car incompatible avec l'APL (dont les bénéficiaires de l'ARFS sont réglementairement exclus – cf. supra), et aurait même pu, selon certains interlocuteurs de la mission, favoriser des retours définitifs dans le pays d'origine pour les migrants âgés ayant réussi, grâce ce dispositif, à entretenir des liens serrés avec leur famille.

Cette dynamique reposait sur l'hypothèse que les bénéficiaires de l'ARFS retrouveraient un logement en FTM ou en RS à chaque séjour en France. Mais la loi qui a créé l'ARFS n'a pas soutenu cette dynamique, notamment en ne prévoyant pas d'obligation juridique pour les bailleurs de consacrer une partie de leur parc de logements à la location alternée, et en ne donnant à ce dispositif aucune visibilité juridique particulière.

Fin 2015, dans le cadre des travaux interministériels sur les conséquences de la mise en œuvre de l'ARFS qui réunissaient des représentants de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), de la direction de la sécurité sociale (DSS) et de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), les représentants de la DGCS et de la DSS ont souligné « *la nécessité de prévoir des procédures permettant d'offrir une visibilité aux bénéficiaires de l'ARFS sur le fait qu'ils pourront se voir attribuer une place dans un foyer lors de leurs séjours en France afin de faciliter le recours à cette aide et sécuriser les allers-retours* »¹²⁷. Les pistes de solution évoquées lors de cette réunion – étudier la question concrètement avec les gestionnaires d'établissements qui pourraient être volontaires, instaurer des « baux tournants », demander aux services intégrés d'accueil et d'intégration (SIAO) de prendre en compte les demandes de ce public, mettre en place des quotas réservataires au bénéfice des allocataires de l'ARFS – n'ont semble-t-il pas donné lieu à décision ni été suivies d'actions visant à leur mise en œuvre.

3.2 La location alternée est perçue et mise en œuvre de façon contrastée d'un opérateur du logement accompagné à l'autre

Parmi les quatre opérateurs du logement accompagné rencontrés ou contactés par la mission, deux seulement pratiquent aujourd'hui la location alternée : ADOMA, principal opérateur du secteur présent sur l'ensemble du territoire, qui ne la met en œuvre que de façon résiduelle au profit des retraités titulaires d'une pension contributive sans complément d'ASPA, et ARALIS, opérateur présent en Rhône-Alpes qui a choisi de la mettre en œuvre au profit des migrants déjà en place dans ses FTM - y compris ceux qui bénéficient d'une retraite non contributive - mais aussi à terme dans les résidences sociales accueillant de nouvelles générations de migrants, voire des publics mixtes (étudiants, apprentis).

¹²⁷ Compte-rendu d'une réunion du 9 décembre 2015 ayant pour objet d'étudier les conséquences de la mise en œuvre de l'ARFS sur la gestion du parc des foyers de travailleurs migrants et résidences sociales.

3.2.1 Sous la pression des pouvoirs publics, ADOMA met en œuvre la location alternée au profit des derniers Chibanis résidants dans ses FTM, sans perspective de la développer davantage

Chez ADOMA, la location alternée est appelée « *dispositif de chambres partagées* » ; selon les termes du modèle de convention d'attribution faisant office de bail, il est destiné à « *faciliter les allers-retours dans les pays d'origine* ». Selon les responsables du ministère du logement rencontrés par la mission, ADOMA déclarait 1 200 personnes en location alternée lors des travaux sur le décret d'application de l'ARFS. Ce dispositif n'est aujourd'hui utilisé par cet opérateur que pour les Chibanis logés en FTM, résidents désormais « historiques » de ces établissements voués à disparaître ou à être transformés en RS¹²⁸. ADOMA n'a pas fourni à la mission de données nationales permettant d'évaluer le volume des bénéficiaires de la location alternée sur l'ensemble de son parc de FTM. Lors de son déplacement sur le site ADOMA de Gennevilliers, il a été indiqué à la mission qu'il y avait 58 lots en location alternée dans le département des Hauts-de-Seine – pour environ 200 à 250 résidents - sur un total de 4000 lots dans ce département. Le FTM de Brénu visité par la mission comptait 120 résidents répartis sur 105 lots dont 99 lots en location classique (99 résidents), et 6 en location alternée accueillant une vingtaine de résidents environ (à raison de 3 à 4 personnes par logement).

Selon les responsables des établissements ADOMA rencontrés par la mission, seuls les Chibanis qui se sentent encore suffisamment en bonne santé pour faire des allers et retours dans leur pays d'origine demanderaient à bénéficier de ce dispositif dont sont expressément exclus les retraités titulaires d'allocations ou d'aides non contributives que sont les bénéficiaires de l'ASPA et de l'ARFS¹²⁹.

La convention d'attribution est conclue pour une durée d'un an renouvelable et la durée de mise à disposition des chambres est de trois mois maximum par année civile (selon un planning des périodes de présence contractualisé entre le gestionnaire de résidence et le résident), ce qui exclut de fait aussi du dispositif les bénéficiaires d'une APL ou d'une ALS. Le prix de la location est établi sur une base forfaitaire annuelle¹³⁰. Au-delà de la mise à disposition d'une chambre, la convention prévoit un service de bagagerie et d'adresse courrier en plus des prestations habituelles du logement accompagné (entretien des parties communes, chauffage / eau / électricité, mobilier, fourniture des draps et couvertures et lavage régulier des draps).

Il ressort des entretiens que la mission a eus avec les responsables d'ADOMA que celle-ci n'envisage pas de développer ce dispositif qu'elle ne fait perdurer qu'au profit des derniers Chibanis qui, contrairement aux autres résidents du logement accompagné qui n'ont pas vocation à rester durablement dans ce type de logement, bénéficient d'un droit dérogatoire au maintien dans les lieux prévu par la circulaire DGUHC – DGAS du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales¹³¹ :

¹²⁸ La circulaire DGUHC – DGAS du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales indique sur ce point : « *Afin de tenir compte des habitudes de vie acquises depuis de longues années, une possibilité de conserver à la marge des unités de vie (au sens des FTM) pourra être prévue lorsque les résidents le souhaitent, sous réserve d'être transformables ultérieurement par des travaux simples, en logements autonomes.* »

¹²⁹ La location alternée n'est ouverte dans les FTM d'ADOMA qu'à quatre profils économiques précis de résidents : retraités bénéficiant des seules allocations contributives, invalides pensionnés ne percevant pas le fonds spécial d'invalidité, chômeurs de plus de 55 ans ayant 160 trimestres de cotisations, chômeurs de plus de 57 ans et demi exonérés de pointage.

¹³⁰ 100,25€ selon le modèle de convention utilisé en 2011 qui a été transmis à la mission par ADOMA, cette somme étant payable en une seule fois ou de façon fractionnée sur 12 mois.

¹³¹ <http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/residences-sociales-circulaire-no-2006-45-du-4-a1315.html>

- *« Les résidents n'ont pas, à l'exception de ceux des anciens foyers de travailleurs migrants et « maisons relais », vocation à rester durablement¹³² dans la résidence. Il est rappelé en effet qu'un des objectifs majeurs de la résidence sociale est de favoriser l'accès au logement ordinaire des résidents qui font partie des publics prioritaires du PDALPD¹³³ » ;*
- *« La transformation en résidence sociale doit se concrétiser par davantage de mixité tout en maintenant en place les publics immigrés déjà occupants, sachant que pour ces publics, la résidence sociale peut constituer s'ils le souhaitent une solution de logement durable tant qu'ils ne sont pas dépendants. ».*

Lors de ses visites de terrain dans deux FTM d'ADOMA, la mission a pu constater que la location alternée n'était en effet pas promue, les gestionnaires des établissements la présentant comme un dispositif visant un public spécifique (les seuls migrants titulaires d'une retraite contributive), appelé à s'éteindre par attrition démographique parallèlement à la disparition des FTM. Cette dernière s'inscrit en effet dans la stratégie d'ADOMA dont le Livre blanc 2019-2028 (« Oser ensemble, pour ADOMA et ses publics ! ») indique : « Après avoir engagé un véritable plan de démolition-reconstruction de l'intégralité de son patrimoine, en 2019, ADOMA possédera une majorité de studios en résidences sociales. En 2028, les « Foyers de Travailleurs Migrants » relèveront de l'histoire patrimoniale et migratoire française, puisque l'entreprise arrivera au terme de son Plan Stratégique de Patrimoine pour ne laisser place qu'à de belles résidences sociales accueillant un public mixte et diversifié ».

3.2.2 La fondation ARALIS, qui pratique aujourd'hui la location alternée, considère ce dispositif comme économiquement et techniquement viable et l'envisage de façon pérenne.

La location alternée telle que pratiquée par ARALIS sous l'appellation de « navette » concerne aujourd'hui une centaine de migrants âgés logés dans ses quatre derniers FTM (soit environ 45 logements) qui servent aussi à l'hébergement d'urgence.

¹³² Si cette circulaire ne donne pas de définition précise de la durée maximale correspondant au terme « durablement », les pouvoirs publics et les bailleurs sociaux se sont fixés un objectif de deux ans (dans les RS, et non dans les FTM).

¹³³ Le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) s'appuie notamment sur la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) qui est une prestation d'ingénierie dont l'objectif est de promouvoir l'accès au logement des personnes et familles défavorisées dans des situations diverses (exemples : démolition reconstruction d'un foyer de travailleur migrants et transformation en résidence sociale, accès au logement de gens du voyage sédentarisés) – Source : site internet du ministère du logement (financement du logement social).

Encadré 5 : Mission et activités d'ARALIS

La fondation ARALIS, implantée en région Rhône-Alpes, s'est notamment donnée pour mission d'agir pour le droit au logement pour tous, de gérer, aménager, construire ou acquérir des logements pour personnes isolées et ménages, adaptés à leurs situations et moyens, et favoriser ainsi leur insertion et leur autonomie, et enfin d'accueillir, d'informer, d'accompagner dans leur parcours individuel les résidents des logements qu'elle gère, en matière d'accès aux droits sociaux, au logement et à la promotion sociale.

ARALIS, qui compte 136 salariés, promeut le parcours résidentiel au sein de son parc et vers le logement de droit commun ; elle gère 48 sites et 4 087 logements¹³⁴ ; loge 4 400 personnes (2 600 demandes par an), un résidant sur trois étant un homme seul de plus de 60 ans. Elle loge notamment environ 700 migrants âgés (dits « *d'origine FTM* ») dont 250 dans les quatre derniers FTM qu'elle gère¹³⁵ et 450 dans des RS¹³⁶, ces migrants étant le plus souvent célibataires ou ayant renoncé à faire des allers - retours au pays, généralement du fait de leur âge et/ou pour raisons de santé.

Source : Site internet d'ARALIS et entretien avec ses responsables

La « convention de location alternée » que signent les « navetteurs »¹³⁷ vise les « ... nombreux résidents retraités, titulaires d'un contrat de résidence sur un logement ARALIS (qui) pratiquent des allers-retours réguliers entre la France et leur pays d'origine et s'absentent pour des durées et des fréquences variables, tout en maintenant le lien contractuel sur leur logement ». Contrairement à ADOMA, le dispositif de navette proposé par ARALIS s'adresse aussi au « résidents proches de la retraite ». Au-delà des conditions d'éligibilité prévues par la réglementation (ne pas percevoir l'APL¹³⁸ et être titulaire d'une carte de séjour résident ou retraité), le public éligible à la navette chez ARALIS est plus large que chez ADOMA puisqu'incluant les retraités percevant le minimum vieillesse (dont l'ASPA).

Comme pour ADOMA, cette convention est d'une durée de douze mois renouvelable mais la durée de mise à disposition des chambres peut être de trois ou de six mois par période de douze mois - donc adaptée au besoin des bénéficiaires de l'ASPA et de l'ARFS - organisée par référence à un planning contractualisé entre ARALIS et les navetteurs et l'application d'une règle de préavis de 15 jours pour les navetteurs qui veulent avoir la garantie d'être relogés dans le même FTM. Le prix est annuel¹³⁹ et donne lieu à prélèvement mensuel automatique. Les services associés sont les mêmes que chez ADOMA (bagagerie, courrier...).

Les responsables d'ARALIS contactés par la mission estiment qu'il y a un public pour la navette puisque certains migrants âgés veulent rester libres de leurs mouvements et pouvoir faire des allers - retours dans leur pays d'origine sans contrainte de temps d'absence ou d'obligation de se justifier. Ils considèrent par ailleurs que la navette est une prestation « *de type hôtelier* » économiquement faisable pour un opérateur du logement accompagné (« *faible manque à gagner sur la gestion locative* ») qui est prêt à mettre en place l'organisation nécessaire à son fonctionnement qui, chez ARALIS, passe par :

¹³⁴ 4087 logements sont répartis en 48 établissements situés dans la Métropole de Lyon : Lyon, Meyzieu, Vénissieux, Villeurbanne, Saint-Priest - et dans le département de la Loire (Andrézieux-Bouthéon, Saint-Etienne)

¹³⁵ FTM appelés à disparaître à terme (5 à 10 ans), comme l'ensemble des FTM.

¹³⁶ Selon ARALIS, le reste à charge supporté par les résidents (redevance - APL) est d'un montant quasi équivalent (« à 5 - 6 € près ») dans les FTM et RS que gère cette fondation.

¹³⁷ Les règles auxquelles ARALIS a indiqué se référer pour son dispositif de *navette* sont celles des contrats de résidence sociale ou de location saisonnière de logement meublé.

¹³⁸ Un navetteur peut toucher quelques mois d'APL lorsqu'il en fait la demande à l'entrée dans les lieux, mais il la perdra alors dès la première navette de plus de 4 mois, la CAF s'assurant du respect de la condition de résidence notamment lors du renouvellement de la demande.

¹³⁹ 65€ par mois pour une location alternée de 3 mois ; 130€ par mois pour une location alternée de 183 jours.

- Un volant de 5 chambres pour lesquelles elle accepte d'avoir « *un peu de vacance* » ;
- Un travail fin d'accompagnement social par les gestionnaires d'établissement afin de bien préparer, tenir et suivre la réalisation des plannings et limiter ainsi les durées de vacance des chambres.

ARALIS expérimente par ailleurs le dispositif de la navette dans l'une de ses RS, sur un lot de vingt logements pour lesquels le dispositif d'APL n'a pas été activé à cette fin. Au bilan, pour les responsables d'ARALIS :

- Ce dispositif fait appel à des techniques déjà utilisées et maîtrisées dans les résidences étudiantes (qui accueillent aussi des apprentis) ;
- Il est techniquement possible de faire de la location alternée aussi dans les RS, ce dispositif n'étant donc pas appelé à disparaître avec la fin des FTM et offrant des solutions nouvelles dans les résidences où il est possible de mixer les publics (jeunes / âgés, hommes / femmes) et celles en « *logements modulaires* » ;
- Il y aura toujours un public intéressé pour la location alternée, le besoin d'aller – retours perdurant chez les nouvelles générations de migrants (à majorité sub-sahariens chez ARALIS), qui sont aussi surtout composées d'hommes seuls visant d'abord un emploi, puis le regroupement familial qui, espèrent-ils, leur permettra d'accéder ensuite à un logement social durable.

3.3 Le développement de la location alternée dans le logement accompagné s'est heurté à des obstacles qui semblent aujourd'hui surmontables

3.3.1 La politique du « logement d'abord », qui n'incite pas les pouvoirs publics et les opérateurs du logement social à la promouvoir la location alternée, n'est pas incompatible avec un développement maîtrisé de cette dernière

Le premier frein est lié à la politique du logement accompagné qui s'inscrit dans une stratégie d'ensemble, soutenue et promue par l'Etat et les opérateurs du secteur, visant à faire des foyers logements et des RS des établissements prioritairement destinés à favoriser la mobilité résidentielle et donc la transition vers le logement ordinaire, dans un cadre pérenne. La logique « du logement d'abord » est d'orienter et de placer à moyen terme les résidents des FTM et RS dans le logement ordinaire, et non de les faire « *navetter* ». Elle n'incite donc pas les opérateurs du logement accompagné, y compris dans les résidences sociales, à fidéliser leurs résidents. Ainsi ADOMA présente-t-elle ses résidences sociales sur son site internet comme « *représentant une solution transitoire dans l'attente d'un relogement dans le parc immobilier traditionnel. Elles ont donc vocation à accueillir des personnes pour de courtes périodes.* »

Cet effet de bord de la politique dite du " logement d'abord" pourrait être pondéré par diverses mesures, comme par exemple :

- Une incitation de l'Etat envers les opérateurs du logement accompagné à développer une offre de location alternée dans les FTM et RS accueillant des migrants âgés, à l'instar de ce que fait ARALIS, dont les solutions pourraient être dupliquées par d'autres opérateurs du logement accompagné ;

- Un droit d'accès aux résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) donné aux migrants retraités, notamment ceux issus des nouvelles générations de migrants susceptibles d'avoir eux aussi besoin de faire des allers et retours dans leur pays d'origine du fait de leur situation sociale et familiale. Forme d'hôtel social meublé constituant une alternative au recours à des hôtels meublés, dont certains sont réputés chers et de mauvaise qualité, les RHVS (dont ADOMA est l'un des opérateurs) sont des établissements composés d'un ensemble homogène de petits logements "prêt-à-vivre" équipés et meublés offrant des prestations para-hôtelières ; elles ont été conçues pour développer et diversifier des solutions d'hébergement, de qualité à un coût maîtrisé, notamment pour les personnes en difficulté dont les allocataires des minima sociaux qui, dans les RHVS, peuvent bénéficier d'un contrat de location meublée à la journée, à la semaine ou au mois ;

Encadré 6 : Les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS)

L'article L631-11 du code de la construction et de l'habitation indique (extraits) que « *La résidence hôtelière à vocation sociale est un établissement commercial d'hébergement agréé par le représentant de l'Etat dans le département dans lequel elle est implantée ... Sa destination ... est qualifiable à la fois d'hébergement et d'hébergement hôtelier et touristique. Elle est constituée d'un ensemble homogène de logements meublés, offerts en location pour une occupation à la journée, à la semaine ou au mois à une clientèle qui peut éventuellement occuper à titre de résidence principale.*

L'exploitant d'une résidence hôtelière à vocation sociale est agréé par le représentant de l'Etat dans le département dans lequel la résidence est implantée. Cet exploitant s'engage à réserver au moins 30 % des logements de la résidence à des personnes mentionnées au II de l'article L. 301-1 du présent code, ces personnes étant désignées soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par des collectivités territoriales, associations, organismes et personnes morales dont la liste est arrêtée par ce dernier. Lorsque l'exploitant d'une résidence hôtelière à vocation sociale s'engage à réserver plus de 80 % des logements de la résidence à des personnes désignées par le représentant de l'Etat dans le département ou à des personnes mentionnées au II de l'article L. 301-1 du présent code, à l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles ou à l'article L. 744-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, il est tenu d'assurer un accompagnement social qui doit être précisé dans sa demande d'agrément et de mettre à disposition une restauration sur place ou une ou plusieurs cuisines à disposition des personnes. La résidence est alors considérée comme relevant d'un service d'intérêt général, au sens de l'article L. 411-2 du présent code. »

L'article L301-1 du code de la construction et de l'habitation cité ci-dessus indique : « I. - La politique d'aide au logement a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins de logements, de promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat, l'habitat durable et l'accessibilité aux personnes handicapées, d'améliorer l'habitat existant, de favoriser la rénovation énergétique des bâtiments et de prendre en charge une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants. Elle doit tendre à favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statut d'occupation et de répartition spatiale, soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation. II. - Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. »

- La possibilité donnée aux migrants âgés de loger pour de courts séjours (trois mois maximum) dans des résidences sociales prévues pour accueillir des jeunes, étudiants ou apprentis¹⁴⁰, en particulier lors des périodes de l'année où ces établissements connaissent des creux d'occupation. Selon les responsables du ministère du logement rencontrés par la mission, une expérimentation serait actuellement en cours visant à donner accès à ces résidences à tous les publics prioritaires de l'hébergement social.

¹⁴⁰ Le taux de rotation moyen établi par l'UNAF0 dans son édition 2016 du « logement accompagné en chiffres » est de 12 % dans les FTM, 19 % dans les RS (incluant celles issues de la réhabilitation des FTM), et 63 % dans les résidences pour jeunes. On peut par ailleurs vraisemblablement penser que ces dernières nécessitent de recourir à des techniques de réservation et de planification qui ne sont pas très éloignées de celles de la location alternée.

Encadré 7 : Les résidences universitaires

L'article L631-12 du code de la construction et de l'habitation indique (extraits) que « La résidence universitaire est un établissement destiné au logement collectif à titre de résidence principale dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs, meublés ou non, et des locaux affectés à la vie collective. Cet établissement accueille des étudiants, des personnes de moins de trente ans en formation ou en stage et des personnes titulaires d'un contrat de professionnalisation ou d'apprentissage. A titre exceptionnel, cet établissement peut accueillir des enseignants et des chercheurs.

Ces résidences peuvent faire l'objet d'une convention ... lorsqu'elles bénéficient d'une autorisation spécifique délivrée par le représentant de l'Etat dans le département. Les modalités d'octroi de cette autorisation spécifique sont définies par décret. Les occupants ne bénéficient pas du droit au maintien dans les lieux.

Le contrat de location a une durée maximale d'un an. Il peut être renouvelé dès lors que l'occupant continue à remplir les conditions précisées au présent article... »

3.3.2 La location alternée a été présentée à tort comme incompatible avec la pression sur la demande de places dans les FTM et RS

Certains acteurs du logement accompagné rencontrés par la mission expliquent l'absence de développement de la location alternée par la forte et constante pression sur la demande de places en FTM et RS, pression qui avait d'autant moins de raisons de baisser ces dernières années que :

- L'accès aux FTM a progressivement été ouvert à d'autres clientèles que les travailleurs migrants (jeunes travailleurs, jeunes en insertion, travailleurs précaires, bénéficiaires de minima sociaux, demandeurs d'asile, Gens du voyage, personnes sans-abri et mal logées en situation d'urgence...), ouverture qui a été concomitante à la réalisation du plan de traitement des FTM et de leur transformation en RS qui a lui-même conduit à une baisse de l'offre globale de places en FTM et RS ;
- De nouvelles vagues migratoires ont succédé à celle des Chibanis, notamment de migrants subsahariens qui, l'âge venant, inclinent et/ou pourraient incliner à reproduire les mêmes comportements d'allers et retours que les Chibanis.

Lors du déplacement de la mission à Bordeaux, la direction territoriale Aquitaine Limousin d'ADOMA lui a indiqué tenir une liste d'attente d'environ 1 000 demandes pour une capacité d'accueil équivalente, soit environ 1 000 places déjà occupées.

Dans son rapport à l'Assemblée nationale de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, la députée Stella Dupont indique ainsi que « *d'après les chiffres transmis par ADOMA, le taux d'occupation des foyers est supérieur à 99 %. Pour 7000 places ouvertes par an, ADOMA reçoit en moyenne 7 500 demandes* » et que « *les foyers et les résidences sociales n'ont pas la capacité d'héberger sur une période courte les bénéficiaires d'ARFS effectuant un retour en France. Les personnes sont le plus souvent hébergées chez des proches.* »

Conjugué avec l'absence de dispositif généralisé de location alternée, un tel taux d'occupation rend en particulier extrêmement aléatoire et limité le respect de la possibilité pour un bénéficiaire de l'ARFS d'obtenir le deuxième renouvellement de l'aide pour lequel il doit fournir une attestation d'hébergement en foyer ou résidence sociale¹⁴¹. La députée ajoute à cet égard : « *Le fait de réserver cette prestation aux personnes hébergées en foyer de travailleurs migrants ou dans une résidence sociale, et d'en exclure celles vivant ailleurs (logements classiques, précaires, hôtels, meublés), n'est pas*

¹⁴¹ Recommandation n°16 : « ... aligner les conditions de deuxième renouvellement sur celles du premier renouvellement. » La rapporteure indique en outre qu'elle partage l'avis exprimé par le Défenseur des droits le 10 mai 2016 sur le suivi des recommandations du rapport d'information sur les immigrés âgés visant à « supprimer la condition de résidence en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale pour obtenir le bénéfice de l'ARFS. »

compréhensible au regard de la finalité de la prestation et de nature à fonder les critiques développées en 2007 selon lesquelles la mesure viserait principalement à libérer des chambres dans les foyers ».

La DGCS, questionnée sur ce point par la mission, confirme cette pression dont elle fait une des causes de l'échec de l'ARFS : *« Les foyers de travailleurs migrants et les résidences sociales fonctionnent aujourd'hui à flux tendus. Le taux d'occupation dans ces structures est de 100 %. Les périodes de « vacances structurelles » n'existent plus. Dès lors, si les résidents rendent leur logement pour séjourner plus de 6 mois à l'étranger, ils ne le retrouveront à l'issue de leur séjour dans leur pays d'origine, sauf s'ils continuent à payer une redevance (sans aide au logement). Matériellement, aucune solution n'a été trouvée par les gestionnaires de ces structures pour organiser les allers retours des bénéficiaires de l'ARFS. »*¹⁴²

Il convient cependant d'observer que l'argument de la pression de la demande se retourne aisément dès lors que l'on postule que, vis-à-vis d'un public de résidents voulant faire des séjours séquencés, la location alternée, comme l'envisageaient ses promoteurs en 2007, permet d'améliorer le taux d'occupation (nombre des personnes logées rapporté au nombre de places), ... à condition que le dispositif soit géré de telle sorte qu'il induise peu de vacance de logement. Pour que ce taux s'améliore effectivement et comme cela sera exposé infra, il convient en effet que l'alternance des résidents soit fluide et organisée de telle sorte que le nombre de places et de jours où ces places sont inoccupées soit limité.

3.3.3 Les prérequis juridiques qui avaient été présentés comme nécessaires pour sécuriser la location alternée ne le semblent plus aujourd'hui

En 2013, six ans après la parution de la loi créant l'ARFS, les auteurs du rapport d'information à l'Assemblée nationale sur les immigrés âgés ont appelé à une modification des règles en vigueur en matière de gestion locative, modification jugée nécessaire à leurs yeux pour développer la location alternée : *« La location alternée implique toutefois la mise en place d'un contrat dérogatoire au droit commun du code de la construction et de l'habitation, dont le quatrième alinéa de l'article L. 633-2 prévoit que « le contrat est conclu pour une durée d'un mois et tacitement reconduit à la seule volonté de la personne logée Aussi, peut-être faudrait-il réfléchir aux moyens de sécuriser le cadre juridique de la location alternée et ainsi autoriser expressément les résidents de logements-foyers à y recourir en signant un contrat d'occupation de plusieurs mois. Celui-ci préciserait la durée d'occupation du logement et pourrait être résilié dans les conditions actuellement prévues par l'article L. 633-2 précité. ... Proposition n° 29 : Autoriser expressément les résidents de logements-foyers à recourir à la location alternée en signant un contrat d'occupation de plusieurs mois qui préciserait leurs droits et obligations. »*

Si cette proposition n'a à ce jour pas été suivie d'effet puisque l'article L633-2 n'a pas été modifié sur ce point, la pratique observée par la mission chez ADOMA et ARALIS montre que des solutions existent déjà¹⁴³. A cet égard, les représentants du ministère du logement rencontrés par la mission lui ont en effet indiqué qu'il n'y avait pas d'obstacle juridique à la mise en œuvre de la location alternée dans les FTM et RS, et que des solutions, déjà évoquée fin 2015 lors des travaux sur la mise en œuvre de l'ARFS, existaient en effet et pouvaient être mise en œuvre à droit constant, comme par exemple le « contrat d'occupation » d'un mois renouvelable, ou un simple engagement formel pris

¹⁴² Cf. réponse écrite au guide d'entretien établi par la mission.

¹⁴³ Aucun contentieux sur ces pratiques n'a par ailleurs été signalé à la mission par ses interlocuteurs.

par le gestionnaire d'établissement dans la convention d'attribution de réintégrer le bénéficiaire de l'ARFS à son retour, au sein de la même structure¹⁴⁴.

3.3.4 Les conditions d'ouverture du droit aux aides au logement n'incitent ni les migrants âgés, et principalement ceux bénéficiaires de l'ASPA, à recourir à la location alternée, ni les opérateurs du logement accompagné à la développer

Comme exposé supra au § 1.3, l'usage de la location alternée, comme le recours à l'ARFS (et dans une moindre mesure à l'ASPA), est structurellement limité par les conditions d'ouverture du droit aux aides à l'APL et l'ALS. En effet, les conditions d'ouverture du droit à ces deux aides obligent les bénéficiaires de l'ASPA (ceux de l'ARFS en étant réglementairement exclus¹⁴⁵) à résider au moins huit mois par an dans le logement au titre duquel le droit leur a été ouvert, limitant ainsi leur temps total d'absence de leur logement en France à quatre mois maximum, donc inférieur à celui que leur autorise l'ASPA.

Pour l'UNAFO et les têtes de réseau des opérateurs du logement accompagné rencontrés par la mission, la location alternée a effectivement vu son développement structurellement limité par la condition des huit mois de résidence en France pour bénéficier d'une aide au logement.

Comme a pu l'observer la mission lors de ses déplacements de terrain, le régime de location alternée dans le logement accompagné ne peut de fait intéresser aujourd'hui que les migrants âgés titulaires d'une pension de droits contributifs, pension dont ils peuvent donc jouir dans leur pays d'origine (droits exportables) indépendamment du nombre et de la fréquence des allers et retours qu'ils font entre la France et leur pays d'origine. Son intérêt croît par ailleurs avec le montant de la retraite perçue, le montant de l'aide au logement perçue étant moindre. S'ils s'absentent moins de quatre mois, ils ont par ailleurs intérêt, puisqu'ils perçoivent l'APL ou l'ALS, à continuer à payer une redevance dans le FTM ou la RS où ils résident habituellement, tandis que leur bailleur a lui-même intérêt à ne pas mettre fin à leur contrat, ni à le transformer en convention de location alternée.

En outre et comme l'a aussi pointé la députée Stella Dupont dans son rapport à l'Assemblée nationale de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, les règles afférentes à la récupération des indus d'APL et d'ALS n'incitent non seulement pas les bailleurs à promouvoir l'ARFS auprès des bénéficiaires de cette aide¹⁴⁶, mais ne les incitent pas non plus à promouvoir la location alternée en général dans la mesure où, aux conditions actuelles d'octroi de l'ARFS, ce mode de location peut induire des indus en cascade pour les allocataires qui choisissent d'alterner l'ASPA et l'ARFS, indus qui *in fine* sont réclamés au bailleur.

Dans ce cadre, les bénéficiaires de l'ASPA n'ont que deux choix possibles lorsque leur besoin d'absence dépasse quatre mois et qu'ils veulent utiliser les « droits à absence » associés à cette allocation:

- Soit renoncer à toute aide au logement ;

¹⁴⁴ La voie de la colocation ouverte par loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR a également été évoquée comme pouvant être une piste de solution susceptible de répondre aux besoins d'allers et retours (car elle donne droit à l'APL si le logement est occupé à titre de résidence principale).

¹⁴⁵ L'article 117-3 du code de l'action sociale et des familles indique expressément que l'ARFS est exclusive de toute aide personnelle au logement et de tout minimum social.

¹⁴⁶ Lorsque l'ARFS est accordée à l'issue du délai d'instruction de deux mois, son allocataire est censé rembourser les deux mois d'APL/ALS (contrairement aux indus de SASPA qui ne sont légalement pas récupérables) qu'il a perçu pendant cette période. Le versement des APL/ALS étant précompté auprès des bailleurs sociaux, c'est vers ces derniers que les CAF se retournent alors pour obtenir la répétition des indus correspondants.

- soit outrepasser les règles d'ouverture du droit à l'APL et à l'ALS en espérant échapper aux contrôles des CAF (absences supérieures à 4 mois) et caisses régionales de retraite (absences supérieures à 6 mois), ce qui est peut-être moins risqué dans le parc de logement privé (et du logement social de fait), mais présente des risques plus élevés dans le logement accompagné du fait de l'obligation qui pèse sur les bailleurs de signaler à ces organismes les absences de plus de quatre mois de leurs résidents bénéficiaires d'APL ou d'ALS, et des contrôles plus denses auxquels ces établissements sont soumis.

Dans ces conditions, le développement accru de la location alternée permettrait aux allocataires de l'ASPA vivant dans le logement accompagné de faire des allers et retours pour une durée supérieure à celle autorisée aujourd'hui (quatre mois) mais inférieure à six mois.

La faisabilité juridique d'une autre solution consistant à ajouter un cas dérogatoire à la règle des quatre mois de résidence principale pour bénéficier d'une aide au logement reste à expertiser par les ministères du logement et des affaires sociales.

3.3.5 Les contraintes techniques et organisationnelles avancées par les opérateurs du logement accompagné semblent pouvoir être surmontées

Le dernier frein au développement de la résidence alternée, avancé par des acteurs du secteur du logement accompagné est d'ordre technique et organisationnel. Pour eux, les quelques expériences de location alternée - comme celle précitée concernant les derniers Chibanis vivant encore dans des FTM non rénovés d'ADOMA - sont problématiques parce qu'elles créent notamment d'importantes contraintes et des coûts supplémentaires pour les gestionnaires de ces établissements, obligés :

- De planifier les séjours de leurs résidents (trois ou quatre résidents se partageant par exemple un même logement), ce qui mobilise du temps agent, en l'espèce celui du gestionnaire d'établissement qui, chez ADOMA, gère en moyenne une centaine de logements ;
- De pouvoir faire face aux imprévus au moyen d'un volant de quelques places non affectées ou provisoirement vacantes pour gérer les cas inévitables ou imprévus de chevauchements entre résidents entrants et sortants ;
- De prévoir et de gérer un service de bagagerie permettant de recevoir, stocker et restituer les affaires personnelles des résidents alternants ;
- D'assurer un service de domiciliation et de courrier permettant de recevoir, stocker et restituer, voire de faire suivre le courrier de ces mêmes résidents.

Des opérateurs du logement accompagné se sont donc montrés réticents à développer la location alternée en raison de ces processus de gestion para-hôtelier qu'elle nécessite de mettre en place, plus complexes, coûteux et chronophages, alors même que ces bailleurs sont soumis à une forte demande de logements et que leur modèle économique repose pour la plupart d'entre eux sur la présence de personnels gestionnaire et technique en nombre compté, donc peu disponibles pour gérer une telle organisation.

Au regard du retour d'expérience d'ARALIS présenté supra, et aussi du cas du FTM d'ADOMA Brénu visité par la mission à Gennevilliers, la mise en œuvre de la location alternée dans les FTM et RS semble possible moyennant :

- Une forte implication du responsable de résidence (tenue d'un planning d'occupation des logements, liaisons régulières avec les résidents présents et absents, accès au local bagagerie et conservation du courrier ...) et un minimum de respect des plannings de la part des résidents ;

- L'existence d'une bagagerie qui nécessite de réserver des surfaces à cet effet (ce qui est déjà le cas dans les FTM qui disposent généralement de grandes parties communes) ;
- Un volume de logements et/ou un turn-over des résidents suffisant pour offrir des marges de manœuvre aux responsables d'établissements et leur permettre d'utiliser provisoirement un ou des logements tampons ou inoccupés en cas d'imprévu ou de nécessité d'ajuster les plannings.

Dans l'hypothèse où ces conditions et services seraient générateurs de surcoûts incompatibles avec le modèle économique des opérateurs de FTM qui ne le pratiquent pas aujourd'hui, une solution de financement supplémentaire sur les crédits d'action sociale prévus par l'Etat pour aider au financement des opérateurs du logement accompagné pourrait être expertisée, par exemple sur les crédits relatifs à l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) financé sur l'action n° 12 (« Hébergement et logement adapté » - 1 819 M€ en 2019) du programme budgétaire n°177 (« Hébergement, parcours dans le logement et insertion des personnes vulnérables ») géré par la DGCS.

Encadré 8 : L'aide à la gestion locative sociale (AGLS)

Selon le projet annuel de performance 2019 du programme 177, l'AGLS (dotée à hauteur de 26 M€) est « une aide de l'État aux gestionnaires de résidences sociales, nouvelles ou issues de la transformation des foyers de jeunes travailleurs (FJT) ou des foyers de travailleurs migrants (FTM), pour prendre en compte les dépenses adaptées aux besoins des personnes accueillies (accueil, médiation...). Cette aide est conditionnée à la mise en place d'un projet social par la structure apportant des réponses adaptées (retour à l'autonomie, accompagnement dans le parcours résidentiel ou aide à l'accès au logement de droit commun) aux besoins des résidents, lesquels peuvent être très divers (personnes isolées, jeunes en insertion professionnelle, travailleurs migrants...). ... Les montants d'aide versés sont calculés en fonction d'un barème prenant en compte le nombre de logements de la résidence sociale ... l'attribution est fonction des publics accueillis et des actions effectivement mises en œuvre. »

ANNEXE 8 : LE BESOIN D'ALLERS ET RETOURS ET DE SEJOURS DE LONGUE DUREE DES MIGRANTS AGES DANS LEUR PAYS D'ORIGINE

1	L'ARFS A ETE CREEE EN 2007 POUR PERMETTRE AUX MIGRANTS AGES VENUS TRAVAILLER EN FRANCE DANS LES ANNEES 70, D'EFFECTUER DES SEJOURS DE LONGUE DUREE DANS LEUR PAYS D'ORIGINE, ET CE BESOIN POURRAIT PERDURER.....	130
1.1	L'ARFS visait dès l'origine le public des migrants âgés arrivés dans les années 70, vivant seuls en France, disposant de faibles revenus, ayant des intérêts familiaux forts dans leur pays d'origine... ..	130
1.2	Plusieurs raisons expliquent que l'âge de la retraite venu, nombre de ces migrants ne se sont pas réinstallés définitivement dans leur pays d'origine	130
1.3	Parmi ces personnes, les migrants âgés isolés, et particulièrement ceux dits « célibatairisés », sont dans une situation singulière	132
1.4	Bien qu'elle soit difficile à quantifier, cette situation perdure encore aujourd'hui.....	132
2	LE BESOIN D'ALLERS ET RETOURS ET DE SEJOURS DE LONGUE DUREE DES MIGRANTS AGES DANS LEUR PAYS D'ORIGINE PEUT ETRE OBJECTIVE	133
2.1	Pour les migrants âgés résidant en France par choix ou du fait de la non exportabilité des allocations de retraite perçues, plusieurs facteurs expliquent les allers et retours fréquents entre la France et le pays d'origine.....	133
2.2	Le public principal d'une mesure visant à faciliter les allers et retours et les séjours de longue durée dans le pays d'origine peut être caractérisé, mais ses modalités d'application doivent être suffisamment souples pour s'adapter aux besoins individuels	136
2.2.1	Trois critères liés à la situation des migrants âgés permettent de caractériser ce besoin ..	136
2.2.2	La fréquence et la durée des allers et retours varient et doivent s'adapter à chaque cas particulier	136

1 L'ARFS A ETE CREEE EN 2007 POUR PERMETTRE AUX MIGRANTS AGES VENUS TRAVAILLER EN FRANCE DANS LES ANNEES 70, D'EFFECTUER DES SEJOURS DE LONGUE DUREE DANS LEUR PAYS D'ORIGINE, ET CE BESOIN POURRAIT PERDURER

1.1 L'ARFS visait dès l'origine le public des migrants âgés arrivés dans les années 70, vivant seuls en France, disposant de faibles revenus, ayant des intérêts familiaux forts dans leur pays d'origine

L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine a été créée par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. L'exposé des motifs de la loi précise le contexte et le public visé, issue de la vague d'immigration de main d'œuvre associée à la seconde partie de la période dite des « Trente Glorieuses » : « *L'objet de l'article 7 est de faciliter les séjours de longue durée dans le pays d'origine des personnes immigrées à faibles ressources.*

La société française est en effet confrontée à un phénomène nouveau en matière d'immigration, celui du vieillissement des travailleurs migrants arrivés en France dans les années soixante-dix. Il convient d'adapter le mode d'intervention auprès de cette population qui vieillira sur place, et de leur permettre de séjourner plus longtemps dans leur pays d'origine, sachant que 85 % d'entre eux y ont leur famille.

Pour ce faire, il est créé une aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine. Cette aide à la réinsertion ne peut être accordée qu'aux personnes qui s'engagent à des séjours de longue durée dans leur pays d'origine et est exclusive des aides au logement et des minima sociaux.

Cette aide s'adresse à des personnes étrangères vivant seules avec des ressources modestes, ne bénéficiant pas d'une résidence gratuite ni déjà acquise (hébergement ou accession terminée, par exemple), et allocataires d'une aide au logement. Le montant de l'aide sera équivalent à celui de l'aide au logement dont ils bénéficiaient, l'allocation sera exclusive de toute aide personnelle au logement, si bien que globalement, aucune charge nouvelle ne sera créée pour l'Etat.

42 444 personnes sont concernées dont 37 143 présentes en France depuis plus de quinze ans. Ces étrangers sont venus en France pour travailler et envoyer une partie de leurs revenus à leur famille restée au pays. Ces hommes vivent donc seuls, sans leurs proches. Ils pensaient repartir, au plus tard à l'âge de la retraite. Plus de la moitié ne lit pas le français, et s'ils ont passé de longues années en France, ils ne parlent pourtant pas couramment notre langue.

Cependant, ces personnes n'ont pas toujours les ressources suffisantes pour effectuer des séjours de longue durée dans leur pays d'origine et réaliser un rapprochement familial... »

Tout en prévoyant la possibilité des séjours de longue durée dans le pays d'origine, l'ARFS impose au moins un séjour par an en France, sans condition de durée minimale. Le bénéficiaire de l'aide doit en effet attester de sa présence dans un foyer de travailleurs migrants ou dans une résidence sociale l'année précédant la demande de renouvellement de l'aide.

1.2 Plusieurs raisons expliquent que l'âge de la retraite venu, nombre de ces migrants ne se sont pas réinstallés définitivement dans leur pays d'origine

Lors de la création de l'ARFS, la majorité des migrants âgés venus en France pendant les Trente Glorieuses était déjà retournée vivre dans son pays de provenance, et seule une minorité vivait

encore en France. Comme le souligne le rapport parlementaire Jacquat-Bachelay¹⁴⁷ de 2013 : « ... une majorité des travailleurs venus en France n'y ont pas séjourné durablement ou ont souhaité prendre leur retraite dans leur pays d'origine au terme de leur carrière. M. Michel Aubouin, ancien directeur de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) au ministère de l'intérieur, a indiqué devant la mission que, sur près de 3 millions de travailleurs entrés en France entre 1950 et 1974, près de 2,5 millions sont retournés dans leur pays : 500 000 sont donc restés en France. »

Pour ceux qui le souhaitent, ces retours définitifs au pays étaient rendus possibles par le fait que certains d'entre eux avaient acquis en France, pendant leurs années de travail, des droits à retraite contributive exportables sans condition. Cette portabilité des droits à retraite contributive est toujours en vigueur. Ceux qui étaient bénéficiaires, au titre du minimum vieillesse, de la majoration de pension prévue à l'article L.814-2¹⁴⁸ étaient également autorisés à la percevoir dans leur pays d'origine, mais ils devaient renoncer à l'allocation supplémentaire L815-2 non portable à l'étranger.

A l'opposé, d'autres migrants avaient fait le choix de rester en France une fois atteint l'âge de la retraite pour s'y installer définitivement, soit parce qu'ils y avaient fondé une famille, soit parce qu'ils avaient fait venir en France la famille qu'ils avaient déjà dans leur pays d'origine avant d'émigrer (regroupement familial), soit parce que les liens avec leur pays d'origine s'étaient distendus voire perdus au fil du temps (décès des parents, divorce...), soit enfin parce qu'ils souhaitent continuer à percevoir des allocations non exportables du minimum vieillesse. Parmi celles-ci figurent notamment l'allocation supplémentaire L815-2 mentionnée supra, et l'allocation spéciale de premier niveau L814-1 servie aux personnes n'ayant aucun droit à retraite contributive. Pour ces derniers, s'installer dans le pays d'origine signifiait le renoncement à toute allocation du minimum vieillesse.

A fin décembre 2018, et bien qu'elle ne soit plus servie depuis 2007, le régime général comptabilise encore 58 000 prestataires de l'allocation L815-2 d'origine étrangère résidant en France, dont 25400 la perçoivent dans le cadre d'un plafond couple où seul un des deux conjoints est bénéficiaire du minimum vieillesse¹⁴⁹. Parmi ces personnes, 37 200 sont originaires d'un pays du Maghreb (20 500 pour celles-là percevant dans le cadre d'un plafond couple où seul un des deux conjoints est prestataire d'une allocation du minimum vieillesse).

Comme le souligne également le rapport parlementaire de 2013, nombreux parmi ces migrants qui ont choisi de rester en France étaient originaires du Maghreb, certains ayant obtenu la nationalité française : « La part des personnes présentes en France depuis plus de trente ans est la plus élevée parmi les immigrés originaires du Maghreb, qu'ils aient acquis la nationalité française ou pas. En effet, les personnes âgées originaires du Maghreb vivent en France depuis plus de trente ans dans la quasi-totalité des cas. »

¹⁴⁷ Rapport d'information des députés Denis JACQUAT et Alexis BACHELAY sur les immigrés âgés - 2 juillet 2013.

¹⁴⁸ Comme indiqué dans le corps du rapport, cette majoration de pension n'est plus attribuée mais représente la quasi-totalité des prestations exportables lorsqu'elle est servie seule (sans l'allocation supplémentaire L815-2). Sur les 319 300 prestataires du minimum vieillesse d'origine étrangère de la CNAV, de la CCMSA et du SASPA, 112 000 (35 %) ne résident pas en France au 31 décembre 2018. Sur ces 112 000 prestataires, 108 700 sont prestataires de l'ancienne allocation L814-2 servie seule.

¹⁴⁹ Cette situation peut viser des prestataires dont le conjoint réside à l'étranger. A ce chiffre, s'ajoutent 21 800 prestataires de cette allocation dont le montant est calculé sur la base du plafond personnes seules.

1.3 Parmi ces personnes, les migrants âgés isolés, et particulièrement ceux dits « célibatairisés », sont dans une situation singulière

Les origines du phénomène de la célibatairisation et la singularité de la situation des migrants âgés concernés ont également été caractérisées précisément par les auteurs du rapport parlementaire de 2013 :

- « Au recensement de 1975, parmi les immigrés Algériens, les deux tiers sont des actifs, travaillant principalement dans le bâtiment et les industries de transformation : leur importance relative traduit le fait qu'en dépit de la forte progression des familles, les hommes vivant seuls sont alors de loin les plus nombreux. Il s'agit donc d'une population plus masculine avec une proportion importante d'hommes qui n'ont pas été rejoints par leurs familles : elle se distingue ainsi tant des immigrés plus jeunes que de la population générale... »
- « ... l'existence d'un lien familial en France, ce qui est le cas pour la majorité des immigrés âgés, constitue un élément fort de stabilité. ... Si la figure du chibani isolé vivant en foyer est ainsi devenue emblématique et si elle est en partie le produit des politiques migratoires passées, sa situation se distingue par bien des points de celle de la majorité des immigrés âgés qui ont une famille en France. »

Ce même rapport reconnaît - et d'une certaine façon consacre - l'importance du phénomène de la célibatairisation des migrants âgés et du lien qu'il entretient avec leurs conditions de logement et leur intégration sociale : « À l'occasion des visites de foyer de travailleurs migrants qu'elle a effectuées, la mission a pu mesurer l'isolement de nombreux résidents, parfois présents depuis plus de trente ou quarante ans en France mais toujours faiblement intégrés à leur environnement. Longtemps, le foyer et le lieu de travail ont constitué l'univers tout entier des immigrés venus travailler en France. Avec le passage à la retraite, la place occupée par le foyer – véritable vase clos – a pris une importance considérable, rendant plus délicate encore l'intégration dans la société. La transformation des foyers en résidences sociales n'a d'ailleurs pas entièrement résolu ce problème : ces dernières ne sont en effet pas toujours bien intégrées à leur environnement et leurs résidents semblent parfois tout autant vivre « en marge » de la société. »

1.4 Bien qu'elle soit difficile à quantifier, cette situation perdure encore aujourd'hui

En 2006, la proportion des hommes immigrés « vivant seuls, sans conjointe » était estimée par la chercheuse Claudine Attias-Donfut¹⁵⁰ (citée dans un article de Sylvie Emsellem¹⁵¹) à environ 10 % des migrants âgés vivant en France.

Les éléments obtenus auprès du secteur du logement accompagné montrent que la proportion de migrants âgés « célibatairisés » logés dans les FTM et RS est encore aujourd'hui significative :

¹⁵⁰ Sociologue, directrice de recherche à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), spécialiste des relations entre générations, qui a notamment publié Sociologie des générations (PUF, 1988), Les Solidarités entre générations (Nathan, 1995), Le Nouvel Esprit de famille (avec N. Lapierre et M. Segalen, Odile Jacob, 2002), L'Enracinement (Armand Colin, 2006), Grands-parents (avec M. Segalen, Odile Jacob, 2007), Le destin des enfants d'immigrés - Un déchaînement des générations (avec François-Charles Wolff, Stock, 2009).

¹⁵¹ Auteure de « L'enracinement. Enquête sur le vieillissement des immigrés en France » (Armand Colin, 2006) et de l'article « Décrypter le vieillissement des immigrés par le prisme des liens familiaux » paru dans la revue L'année du Maghreb (CNRS EDITIONS - III 2017 ; dossier : Justice, politique et société).

- Selon une étude générale de l'UNAF0¹⁵² portant sur l'occupation des logements foyers qui étaient en service en 2013, 87 % de résidents habitaient seuls alors que 42 % de ces mêmes résidents étaient mariés, leur âge moyen étant de 64 ans ;
- Selon les données plus récentes fournies à la mission par ADOMA (« chiffres clés 2018 »), sur un total de 22 962 résidents de 60 ans et plus logés par cet opérateur en 2018 (soit 39,6 % de sa clientèle totale), 96 % soit un peu plus de 22 000 d'entre eux vivaient seuls dans leur logement alors même que 67,1 % étaient mariés.

Au-delà de ces migrants âgés célibatairisés résidants dans des FTM et RS qu'il est possible d'approcher statistiquement, de nombreux autres migrants célibatairisés logent probablement en dehors de ces établissements. En effet et comme exposé dans l'annexe 7 relative au logement du présent rapport, le vivier des bénéficiaires potentiels de l'ARFS, donc celui des migrants âgés ayant besoin de faire des séjours de longue durée dans leur pays d'origine, est principalement constitué de personnes logeant aujourd'hui en dehors des FTM et RS. Si la mission n'a pas trouvé de données permettant de connaître le nombre de ces derniers (qui inclut notamment ceux qui ont choisi de quitter le FTM qu'ils habitaient lors sa réhabilitation en RS dans le cadre du plan national de traitement des FTM), il est vraisemblable que ce nombre est significatif.

Pour certains des acteurs du logement accompagné et de l'accompagnement social rencontrés par la mission, une partie des migrants d'Afrique sub-saharienne arrivés en France après les Chibanis reproduiraient, dans une proportion qui reste à définir, le même comportement que les précédentes vagues migratoires issues du Maghreb : ils auraient eux aussi constitué une famille dans leur pays d'origine, qui ne les a pas rejoints en France (ou pas encore pour ceux qui visent un regroupement familial), et qu'ils ont besoin de visiter régulièrement.

2 LE BESOIN D'ALLERS ET RETOURS ET DE SEJOURS DE LONGUE DUREE DES MIGRANTS AGES DANS LEUR PAYS D'ORIGINE PEUT ETRE OBJECTIVE

2.1 Pour les migrants âgés résidant en France par choix ou du fait de la non exportabilité des allocations de retraite perçues, plusieurs facteurs expliquent les allers et retours fréquents entre la France et le pays d'origine

Le paramètre familial est déterminant pour comprendre les besoins d'allers et retours plus ou moins importants des migrants âgés célibatairisés entre la France et leur pays d'origine, qui ne sont pas de même nature que ceux des « vrais » célibataires qui n'ont, pour leur part, ni plus ni moins besoin de faire de tels allers et retours que des expatriés « ordinaires ». Comme l'indique Sylvie Emsellem¹⁵³ : *« Cette pratique de l'aller-retour leur permet finalement de faire un compromis entre le fait d'avoir vécu seuls en France pendant une trentaine d'années tout en assurant leur rôle marital et parental à distance. Ils trouvent un équilibre dans ces mouvements entre ici et là-bas... »*.

Les raisons qui déterminent des migrants âgés à vivre seuls en France une fois parvenus à l'âge de la retraite et à vouloir faire des allers et retours entre la France et leur pays d'origine et à y séjourner

¹⁵² Etude publiés en 2016 par l'UNAF0 (« logement accompagné en chiffres ») à partir de données enregistrées au 31/12/2013, qui porte sur 643 établissements (ADOMA, ADEF et ARELI notamment) et environ 76 300 résidents titulaires d'un contrat de résidence.

¹⁵³ Décrypter les paradoxes des politiques publiques des acteurs institutionnels et associatifs concernant l'accès aux droits et aux services des personnes âgées immigrées – ERES – Vie sociale – 2016/4 n°16.

de façon variable, plus ou moins importante, sont plurielles. Les principales d'entre elles, que la mission partage à l'issue de ses analyses et contacts avec plusieurs associations représentant des migrants, et avec quelques-uns de ces derniers, ont été posées en 2007 dans un article toujours d'actualité qui faisait la synthèse de différents travaux et études sur les migrants âgés vivant en France¹⁵⁴.

La première raison citée est d'ordre familial et psychologique ; elle est liée au fait que le migrant a choisi de ne pas faire venir son conjoint et/ou ses enfants et/ou ses parents en France, ou n'a pas obtenu le rapprochement familial qui lui aurait permis de les faire venir :

- *« Contrairement aux précédents, les hommes « célibatairisés » qui résident en foyer ou en hôtel meublé ont tous leur famille au pays d'origine. Ils sont venus travailler seuls et ont construit une famille qui ne les rejoindra pas. À l'âge de la retraite, ils rencontrent beaucoup de difficultés à retourner vivre auprès de leur famille, restée au pays. Ils sont toujours partagés entre le désir de retourner chez eux et la hantise de ne plus pouvoir se sentir à l'aise auprès des leurs. Les expériences passées des retours temporaires au pays leur ont fait sentir la distance qui s'est installée entre eux et ceux qu'ils ont laissés derrière eux. ...*
- *Le maintien des liens familiaux a des conséquences importantes quant à la manière dont ils vont vieillir. La majorité d'entre eux, à savoir ceux qui ont leur descendance en France resteront en France ainsi que ceux qui résident en foyer et qui ont très peu de relations avec leur pays d'origine. D'autres choisiront d'être dans un aller-retour permanent entre l'Algérie et la France. Certains pourront se réinstaller définitivement au pays, notamment ceux qui ont pu maintenir des liens étroits et réguliers avec leur famille. »*
- *« Alors que ceux qui vieillissent seuls ont aussi pris des habitudes de vie en France, ils vont trouver un équilibre dans des allers-retours permanents entre ici et là-bas, hormis ceux qui ont rompu avec leur pays d'origine. ... ceux qui font des allers-retours entre le pays d'origine et la France, qui envoient mensuellement de l'argent à la famille trouvent plus facilement un équilibre en France. Ils vieillissent plus légitimement. Lorsque le lien avec la famille d'origine a été rompu, ils ne retournent que ponctuellement au pays d'origine et n'envoient généralement pas d'argent. »*

La seconde raison est d'ordre financier, les migrants âgés jouant alors le rôle de « pourvoyeurs de fond » ou de « Papa chéquier » pour leur famille au pays : *« Vieillissant désormais entourés de leur famille ou seuls, ils sont venus travailler en France et ont connu pour la majorité d'entre eux des parcours professionnels atypiques et « précarisant ». À l'heure de la retraite, ils vivent dans des situations souvent précaires, mais doivent, pour ceux qui ont laissé leur famille au pays natal, assurer une fonction financière qui rend leur présence en France, alors qu'ils ne travaillent plus, davantage légitime. ... Les personnes interrogées ont un revenu mensuel compris entre 305 euros et 610 euros par mois. Pour ces personnes qui vivent en foyer ou en chambres meublées, il faut souvent ôter à ce revenu moyen, le pécule qu'ils envoient chaque mois à leur famille, restée au pays d'origine, compris entre 150 euros et 230 euros par mois. Ils disposent donc d'une somme comprise environ entre 150 et 380 euros par mois*. Lors des entretiens qu'elle a eus avec l'association AYYEM ZAMEN, ses responsables ont évoqué le montant de 300 € minimum par mois envoyés à la famille vivant au pays.

Cette raison vaut particulièrement pour les allocataires de l'ASPA : *« Ils perçoivent aujourd'hui souvent le minimum vieillesse, dont le montant est de 599,49 euros. Cette prestation est soumise à une condition de résidence sur le territoire français de six mois qui entrave la possibilité de s'installer définitivement au pays d'origine et entraîne la pratique du va-et-vient pour certains immigrés, pratique leur permettant par ailleurs de justifier ce besoin d'être ici et là-bas. ... Quant aux femmes, ayant aussi*

¹⁵⁴ « Décrypter le vieillissement des immigrés par le prisme des liens familiaux » - Sylvie Emsellem - CNRS EDITIONS (L'année du Maghreb - III 2017 ; dossier : Justice, politique et société - <https://anneemaghreb.revues.org/404>

très peu cotisé, elles perçoivent souvent une pension de réversion, à partir de 55 ans qui représente 54 % de la pension principale du conjoint décédé. »

La troisième et dernière raison principale est d'ordre social, les migrants âgés célibatairisés ayant généralement construit leur vie sociale autour de leur logement, en particulier ceux qui résident en foyer : « Beaucoup de personnes rencontrées vivent dans des chambres d'hôtels meublés dans les centres villes anciens, comme celui de Marseille. D'autres sont sans domicile fixe et sont donc souvent en errance... Les relations sont encore plus limitées pour les immigrés résidant en foyer. Le foyer s'apparente à une « bulle sociale ». Pour les résidents que nous avons rencontrés, ils ont uniquement leurs amis au sein du foyer. Ces derniers sont souvent originaires de la même région en Algérie. ... Ils vivent de manière communautaire, dans un double sens : le premier lié au fait qu'ils ont des relations uniquement avec des ressortissants de leur pays d'origine et le second concerne leur mode de vie collective, caractérisé par une solidarité entre eux et par la prise des repas en commun... À cette solidarité entre résidents, s'oppose un isolement qui résulte de différents facteurs : le manque parfois de sociabilité dans le foyer ; l'absence de la famille et de présence féminine ; l'incompatibilité des modes de vie des jeunes (souvent en insertion) et les leurs, ainsi que leur faible insertion sociale et culturelle. L'isolement est encore plus difficile pour ceux qui sont en rupture familiale. »

Arrivé à l'âge de la retraite, le migrant célibatairisé doit donc choisir, à l'aune de son histoire professionnelle et personnelle autant que de sa situation économique et familiale, de vivre entre deux pays dans une logique de « double appartenance », imposée pour les bénéficiaires du minimum vieillesse par la condition de résidence stable en France, ou d'établir, s'il le peut et le souhaite, sa résidence dans l'un ou l'autre de ses deux pays.

En outre et selon les témoignages complémentaires recueillis par la mission auprès des associations d'aide aux migrants âgés, le migrant âgé célibatairisé ne veut pas, lors de ses absences, être victime d'une décision imprévue et irrévocable en matière de revenus (l'ASPA généralement) et de logement (lorsqu'il loge en FTM ou en RS) qui l'empêcherait de retrouver la situation dans laquelle il était antérieurement.

Le migrant trop âgé ou en trop mauvaise santé pour voyager et faire des allers et retours veut également pouvoir choisir entre :

- Finir ses jours seuls en France (notamment dans un FTM ou une RS pour ceux qui y logent) afin de continuer à pouvoir bénéficier de ses droits à retraite et envoyer de l'argent à sa famille ;
- Finir ses jours au pays auprès des siens, perspective qui peut alors le conduire à demander l'ARFS pour conserver un minimum de revenus pendant les quelques mois¹⁵⁵ qu'il pense être les derniers de sa vie.

¹⁵⁵ Plus de 6 mois, mais moins de 12 puisqu'ils n'auront a priori pas la possibilité de revenir en France pour demander le renouvellement de leurs droits.

2.2 Le public principal d'une mesure visant à faciliter les allers et retours et les séjours de longue durée dans le pays d'origine peut être caractérisé, mais ses modalités d'application doivent être suffisamment souples pour s'adapter aux besoins individuels

2.2.1 Trois critères liés à la situation des migrants âgés permettent de caractériser ce besoin

La situation d'un migrant âgé faisant des allers et retours entre la France et son pays d'origine peut, outre le fait qu'il n'a pas la nationalité française et qu'il a passé une partie importante de sa vie professionnelle en France, être caractérisée par trois critères :

- Il est célibatairisé, c'est-à-dire qu'il vit seul (quel que soit le statut de son logement) et a un conjoint, voire un ou plusieurs enfants qui sont en vie et résident dans son pays d'origine ;
- Il soutient financièrement sa famille à distance, ce qui suppose :
 - Qu'il perçoive un revenu faible mais suffisant – aujourd'hui l'ASPA¹⁵⁶ - lui permettant à la fois de vivre en France, même modestement, et d'en envoyer une part significative à sa famille au pays ;
 - Que ce revenu ne soit pas amputé par des dépenses, notamment de logement et médico-sociales (soins à domicile, EHPAD¹⁵⁷), d'un montant tel qu'il ne lui est plus possible d'envoyer assez d'argent à sa famille au pays ;
- Il vit « entre deux rives », c'est-à-dire qu'il alterne des temps de présence en France et dans le pays d'origine, lors des séjours plus ou moins fréquents et d'une durée plus ou moins longue selon les personnes et leur situation (notamment de logement, de santé et de famille).

2.2.2 La fréquence et la durée des allers et retours varient et doivent s'adapter à chaque cas particulier

Le besoin de faire des allers et retours et d'effectuer des séjours de longue durée dans le pays d'origine varie en durée et en fréquence en fonction de l'état de santé du migrant âgé, de sa capacité à financer un ou plusieurs voyages, et d'éléments de contexte qu'il ne maîtrise pas toujours, comme la survenance d'un événement imprévu (ex : grève des transports ; décès du conjoint, d'un enfant ou d'un proche) ou d'une situation de force majeure (ex : accident ou problème de santé « immobilisant » pendant le séjour au pays, ou justifiant une hospitalisation).

Cette variabilité dans la durée des allers et retours est également soulignée dans l'article précité (« Décrypter le vieillissement des immigrés par le prisme des liens familiaux ») : « *Selon les Directeurs des foyers, les allers-retours entre le pays d'origine et la France sont très variables. Certains partent un mois et demi, d'autres six mois.* »

D'après les témoignages recueillis par la mission auprès des associations d'aide aux migrants âgés, la majorité d'entre eux, lorsqu'ils sont célibatairisés, manifestent un besoin de pouvoir rentrer au pays régulièrement et de façon souple tant que leur état de santé le leur permet, ce qui est d'ailleurs

¹⁵⁶ Comme indiqué dans le corps du présent rapport, l'ARFS n'est pas incitative, notamment au regard de son faible montant et des incertitudes liées à ses conditions de renouvellement (en particulier la possibilité de réintégrer un FTM ou une RS).

¹⁵⁷ Les résidents d'EHPAD disposant de ressources insuffisantes pour couvrir leurs frais non socialisés ne sont assurés que de pouvoir en conserver 10 %.

matériellement impossible pour ceux qui résident en FTM et RS en l'absence de dispositif de location alternée (cf. annexe 7 relative au logement).

Arrivés à un âge avancé où ils sont souvent confrontés à des problèmes de santé de de dépendance, les migrants célibatairisés souhaitent prioritairement conserver l'accès au système de soins français (pharmacie, médecins, hôpitaux...), ce qui leur est légalement possible s'ils résident de façon stable et régulière en France (cas des bénéficiaires de l'ASPA) ou s'ils sont bénéficiaires de l'ARFS¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Ce droit est ouvert depuis 2017 aux migrants âgés bénéficiaires de l'ARFS, l'attestation de perception de cette dernière aide ayant été ajoutée à la liste des justificatifs valant attestation d'une résidence stable et régulière en France, nécessaire au bénéfice de la protection universelle maladie (PUMA) – cf. décret n° 2017-240 du 24 février 2017 relatif au contrôle des conditions permettant de bénéficier de la protection universelle maladie.

SIGLES UTILISES

AAH : allocation aux adultes handicapés

ADOMA : société d'économie mixte, filiale du Groupe SNI (Caisse des Dépôts), créée en 1956 par les pouvoirs publics pour accueillir les travailleurs migrants (ex SONACOTRA)

AFTAM : association « accueil et formation

AGLS : aide à la gestion locative sociale

ALF : allocation de logement familiale

ALS : allocation de logement sociale

APA : allocation personnalisée d'autonomie

APL : aide personnalisée au logement

ARALIS : association Rhône-Alpes pour le logement et l'insertion sociale

ARFS : aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine

ASPA : allocation de solidarité aux personnes âgées

ATMF : Association des travailleurs maghrébins de France

AVTS : allocation aux vieux travailleurs salariés

CAF : caisse d'allocation familiale

CARSAT : Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail

CCAS : centre communal d'action sociale

CCMSA : caisse centrale de la mutualité sociale agricole

CDC : caisse des dépôts et consignations

CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale

CILPI : commission interministérielle pour le logement des populations immigrées

CNAF : caisse nationale d'allocations familiales

CNAVTS : caisse nationale d'assurance vieillesse

COG : convention d'objectifs et de gestion

CSS : code de la sécurité sociale

DALO : droit au logement opposable

DIHAL : délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement

DGCS : direction générale de la cohésion sociale

DHUP : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

DSS : direction de la sécurité sociale

EEE : espace économique européen

EHPAD : établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes

FSL : fonds de solidarité pour le logement

FSV : fonds de solidarité vieillesse

FTM : foyer de travailleurs migrants

GISTI : groupe d'information et de soutien aux immigré-e-s

IGAS : inspection générale des affaires sociales

INSEE : institut national de la statistique et des études économiques

MSA : mutualité sociale agricole

ODAS : observatoire national action sociale décentralisée

PUMA : protection universelle maladie

PTFTM : plan de traitement pour transformer les foyers de travailleurs migrants

RS : résidence sociale

SASPA : service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées

UNAF0 : union professionnelle du logement accompagné

UNCCASS : union nationale des centres communaux d'action sociale