

mémentos

APPRENDRE

UTILE

Emmanuel Aubin

Droit de l'aide et de l'action sociales

1^{re}

Cours intégral
et synthétique



Outils
pédagogiques



Emmanuel Aubin

est Professeur agrégé de droit public à la Faculté de droit, économie et sciences sociales de l'Université de Tours. Il assure le cours de droit l'aide et de l'action sociales à l'Université de Tours et le cours éthique et vieillissement dans le master droit de l'aide et de l'action sociales à l'Université de Poitiers.

Suivez-nous sur



www.gualino.fr

Contactez-nous gualino@lextenso.fr



© 2021, Gualino, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
978-2-297-09190-9
ISSN 2680-073X

mémentos

APPRENDRE

UTILE

Emmanuel Aubin

Droit de l'aide et de l'action sociales

1^{re}

Cours intégral
et synthétique



Outils
pédagogiques



 *Gualino*

un savoir-faire de

Lextenso

mémentos

APPRENDRE

UTILE

- C'est un cours complet et synthétique avec des aides pédagogiques différenciées.
- Il correspond à un enseignement dispensé en Licence et Master.
- Il est entièrement rédigé de manière structurée, claire et accessible.
- Il est à jour de l'actualité la plus récente.

Chez le même éditeur

- Amphi LMD
- Mémentos
- Exos LMD
- Méthodo LMD
- Carrés Rouge
- Annales corrigées et commentées
- Master
- En Poche
- Droit Expert
- Droit en poche
- Petit Lexique
- Hors collection

Présentation

Le droit de l'aide et de l'action sociales est en prise directe avec la République sociale et les exigences d'égalité, de fraternité et de solidarité. Le droit de l'aide et de l'action sociale est un droit naturellement pluridisciplinaire et transversal qui amène des personnes morales de droit public à verser des prestations d'aide sociale à des personnes physiques se trouvant dans une situation de besoin et d'attente légitime à l'égard de l'État social. Les demandeurs d'aide sociale doivent relever de l'une des catégories prévues dans le Code de l'action sociale et des familles, les prestations étant versées au titre de la solidarité nationale après la recherche préalable de la solidarité familiale. L'aide sociale cesse logiquement d'être versée en cas de retour à meilleure fortune du demandeur (mariage, héritage, donation) ou bien lorsque ce dernier entre de nouveau dans le circuit des financeurs de l'aide et de l'action sociales en retrouvant un emploi. Si l'aide et l'action sociales en France représentent seulement 5 % (38,4 milliards d'euros en 2020) de l'ensemble des dépenses de protection sociale elles sont les seules à relever exclusivement de personnes morales de droit public et sont ciblées sur les personnes les plus vulnérables de la société.

La question sociale est au cœur de l'actualité en raison de l'existence de nouvelles exclusions et de la progression de la pauvreté qui, depuis l'apparition et la propagation à partir de 2020 de la Covid-19, touche désormais près de 10 millions de personnes en France. Les conséquences économiques de cette crise placent le modèle social français à la croisée des chemins avec une augmentation inédite du nombre de demandeurs d'emploi depuis 2020 et un endettement sans précédent sur une période aussi courte. Situé à la charnière du droit public et du droit privé, le droit de l'aide et de l'action sociales vise à répondre à des situations de besoin des individus dans le cadre de prestations monétaires ou en nature et à créer ou maintenir le lien social afin de lutter contre les différentes formes de l'exclusion.

Après une présentation des enjeux (historique et notions du droit de l'aide et de l'action sociales) puis des sources (base constitutionnelle et forte dimension européenne) de l'aide et de l'action sociales, l'ouvrage analyse les destinataires des aides et actions sociales ciblées sur des catégories d'individus (demandeurs d'emploi, personnes âgées, personnes handicapées, enfants et mineurs).

Cet ouvrage pluridisciplinaire est spécialement conçu pour les étudiants en 3^e année de licence de droit et d'AES et surtout en master, qui suivent des formations orientées vers le droit de l'aide et de l'action sociales, les politiques sociales ou encore le droit des collectivités territoriales. Les étudiants des instituts d'études politiques (IEP) et les candidats aux différents concours de catégorie A et B des trois fonctions publiques y trouveront les éléments permettant de mieux comprendre les métamorphoses et les différents visages de la question sociale. Les travailleurs sociaux désireux d'avoir accès rapidement au droit positif dans le domaine social et les personnes désireuses d'aborder sous l'angle juridique les politiques d'aide et d'action sociales sont également concernés par le présent ouvrage ; celui-ci intègre en effet les réformes les plus récentes intervenues ces dernières années dans le domaine de l'aide et de l'action sociales en présentant de façon détaillée les normes constitutionnelles, européennes et législatives les plus actuelles adoptées notamment dans le contexte inédit de la Covid-19, dont le décret du 31 mars 2021 sur la réforme de l'assurance chômage et le projet de loi sur la protection des enfants du 16 juin 2021.

L'actualité du droit de l'aide et de l'action sociales réside en 2021-2022 dans l'impact, inédit sous la V^e République, de la catastrophe sanitaire de la Covid-19 sur le système d'aide et d'action sociales. L'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi a dépassé l'entendement en 2020-2021 et les répercussions marqueront durablement le modèle social français. L'État a investi comme jamais dans le social en protégeant les citoyen(ne)s de façon maximale « coûte que coûte » mais il s'est endetté pour plus de 10 ans à hauteur de plus de 90 milliards d'euros en quelques mois. De façon significative, la réforme d'août 2020 sur la création et le financement de la cinquième branche de la sécurité sociale, dédiée à l'autonomie a renvoyé à un rapport le soin de préciser le financement de ce nouveau risque social créé parallèlement à la future réforme sur la dépendance annoncée fin mai 2021 pour 2021-2022. En raison de l'allègement de la pression sanitaire au printemps 2021, il a également été décidé de faire entrer en vigueur la réforme contestée et contestable, dans ce contexte, de l'indemnisation des demandeurs d'emploi. L'ouvrage étudie les dilemmes de l'État face aux choix juridiques mais également éthiques en matière d'aide et d'action sociales à destination des individus en situation d'attente légitime de protection et d'accompagnement.

Plan de cours

P résentation	5
C hapitre 1 Introduction	15
1 Les différentes approches du droit de l'aide et de l'action sociales	20
A - <i>L'ancrage historique de l'aide et de l'action sociales</i>	20
1) Le cheminement de l'aide sociale : de la charité à l'assistance	20
2) Théorisation ambiguë de l'assistance publique sous la III ^e République : la théorie du droit de créance dans le domaine social	22
B - <i>L'approche systémique : Bismarck contre Beveridge ou Bismarck avec Beveridge ?</i>	23
1) Peut-on parler d'un modèle social ?	23
2) Un droit prisonnier de deux modèles sociaux : Bismarck contre Beveridge ou Bismarck avec Beveridge ?	25
C - <i>L'approche économique : l'impact inédit de la Covid-19 sur les finances sociales</i>	26
2 Un droit mixte et composite	28
A - <i>Le droit de l'aide et de l'action sociales dans l'enseignement supérieur</i>	28
B - <i>La distinction entre l'aide et l'action sociales</i>	29
C - <i>Les fondements juridiques de l'aide et de l'action sociales</i>	31
3 Caractères du droit de l'aide et de l'action sociales	32
A - <i>Un droit subjectif, fondamental et justiciable</i>	32
1) Un droit nécessairement subjectif	32
2) Un droit fondamental	33
3) Un droit imparfaitement justiciable	35

B - Un droit subsidiaire	36
C - L'aide sociale, un droit alimentaire et une avance remboursable	37
1) Un droit alimentaire	37
2) Une avance remboursable	37

PARTIE 1

Les sources du droit de l'aide et de l'action sociales

Chapitre 2 La base constitutionnelle du droit de l'aide et de l'action sociales	43
1 La source constitutionnelle du droit de l'aide et de l'action sociales	44
A - L'intensité normative limitée de la notion de République sociale	44
B - La fraternité et la solidarité, fondements du droit de l'aide et de l'action sociales	46
1) La fraternité républicaine, la mère de l'aide et de l'action sociales	46
2) La solidarité nationale, fondement de droit public de l'aide et de l'action sociales	49
C - La notion de dignité, un principe constitutionnel dans le droit de l'aide et de l'action sociales	51
2 Les prolongements contentieux de la constitutionnalisation du droit de l'aide et de l'action sociales	52
A - Les leçons contrastées du contentieux constitutionnel a priori	53
B - Le bilan des QPC dans le domaine de l'aide et de l'action sociales	55
Chapitre 3 L'eupéanisation de l'aide et de l'action sociales	59
1 Le temps des chartes	60
A - La Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe	60
B - La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (CCDSFT)	61
C - Les droits sociaux dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000)	62
2 L'Europe sociale : un mythe ou une réalité ?	64
A - La méthode ouverte de coordination (MOC), vecteur de convergences pour une meilleure inclusion sociale	64
B - Le Fonds social européen (FSE), vecteur de cohésion sociale dans l'Union européenne	65

<i>C - Le socle des droits sociaux de 2017 et le sommet social de Porto de mai 2021</i>	67
3 L'influence déterminante des deux cours européennes sur l'existence d'une Europe sociale	69
<i>A - L'influence décisive de la Cour de justice de l'Union européenne pour l'accès des citoyens européens aux droits sociaux</i>	69
<i>B - La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme</i>	75

PARTIE 2

Les destinataires de l'aide et de l'action sociales

Chapitre 4 La question sociale du chômage : le choc et le contrecoup de la Covid-19	81
1 Le chômeur indemnisé : une protection sociale à géométrie variable	82
<i>A - L'évolution du régime juridique de l'assurance chômage</i>	82
1) L'invention et la progression du chômage : des chiffres et des êtres	82
2) Les réformes à répétition de l'indemnisation sociale des chômeurs	83
3) Le contentieux des recalculés : les limites de l'individualisation de la protection sociale	84
<i>B - La nouvelle réforme de l'assurance chômage et son application dans le temps en 2021-2022</i>	86
2 Le régime d'assistance ou le chômeur secouru	89
<i>A - L'allocation de solidarité spécifique (ASS) : l'aide sociale de droit commun des chômeurs en fin de droits</i>	89
<i>B - L'allocation pour demandeur d'asile (ADA)</i>	90
3 Le revenu de solidarité active et la lutte contre la pauvreté	91
<i>A - Le RSA : dernier recours des chômeurs en fin de droits</i>	92
1) La finalité du RSA	92
2) Les bénéficiaires du RSA	93
a) Le RSA et les travailleurs pauvres	93
b) L'accès des étrangers au RSA	94
c) L'accès de certains jeunes au RSA	95
3) L'éligibilité au RSA et la situation juridique du bénéficiaire du RSA	96
a) Éligibilité au RSA et montants du RSA en 2021-2022	96
b) La situation juridique du bénéficiaire du RSA à l'aune de la recherche d'emploi	97
<i>B - L'action sociale visant à lutter contre la pauvreté depuis la crise sanitaire de 2020-2021</i>	98
1) La prévention des ruptures de droits sociaux pendant la pandémie de Covid-19	98

2) La lutte sectorielle contre la pauvreté	99
3) Vers la création d'un RUA ?	101

Chapitre 5 L'aide et l'action sociales en faveur des personnes âgées 105

1 L'aide et l'action sociales face au vieillissement de la société	107
<i>A - La volonté de favoriser le maintien des personnes âgées à domicile</i>	108
1) Les actions sanitaires au domicile des personnes âgées	108
2) Le développement des aides à la personne pour une meilleure qualité de vie	108
<i>B - L'aide ménagère, une aide sociale légale gérée par le département</i>	109
<i>C - L'hébergement des personnes âgées dans des familles ou établissements spécialisés</i>	111
1) L'accueil chez un particulier	111
2) L'hébergement dans un établissement social ou médico-social : les personnes âgées dans les EHPAD	112
3) La prévention et la lutte contre la maltraitance des personnes âgées	115
<i>D - L'accueil temporaire des personnes âgées</i>	116
2 Le soutien de l'autonomie des personnes âgées	117
<i>A - L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)</i>	118
<i>B - Le soutien des personnes âgées fondé sur la dépendance croissante : de la PSD à l'APA</i>	119
1) La création provisoire de la prestation spécifique dépendance (PSD) en 1997	119
2) L'instauration de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) en 2001	120
a) Qualification juridique de l'APA	120
b) Caractéristiques de l'APA	121
3) Les réformes de l'APA de 2003 à 2015	123
a) La réforme de mars 2003 : une nouvelle APA moins généreuse	123
b) Le plan de solidarité nationale pour les personnes dépendantes de 2004 : une APA plus solidaire	125
c) La réforme de l'APA dans le cadre de la loi ASV du 28 décembre 2015	127
3 La création d'un risque autonomie par la loi d'août 2021 et les questions en suspens sur la réforme du grand âge en 2021-2022	128
<i>A - Le rapport Libault de 2019 : un changement de logique contrarié par le contexte de la Covid-19</i>	128
<i>B - La création sans financement d'une nouvelle branche autonomie en 2020</i>	130

Chapitre 6	La question sociale du handicap	135
1	L'action sociale à destination des personnes en situation de handicap	136
	A - <i>L'approche juridique de l'environnement sociétal des personnes handicapées</i>	136
	B - <i>Les aides et actions sociales relatives au maintien à domicile des personnes en situation de handicap</i>	139
	C - <i>L'accueil dans les établissements sociaux et médico-sociaux</i>	139
	D - <i>L'action médico-sociale en faveur des personnes handicapées</i>	141
2	Le soutien de l'autonomie des personnes en situation de handicap	142
	A - <i>L'allocation adulte handicapé (AAH) : une prestation universelle non contributive de sécurité sociale</i>	142
	B - <i>La prestation de compensation du handicap (PCH) : une prestation d'aide sociale</i>	144
	C - <i>Caractéristiques de la PCH</i>	145
	D - <i>Les facettes de la PCH</i>	147
	1) La PCH à domicile	147
	2) La prestation de compensation en établissement	149
Chapitre 7	L'ASE et en faveur des mineurs étrangers isolés	151
1	Les missions de l'aide sociale à l'enfance	152
	A - <i>Le département, chef de file de l'aide et de l'action sociales à l'enfance</i>	152
	1) La départementalisation de l'ASE dans le cadre de la décentralisation	152
	2) Les missions et bénéficiaires de l'ASE	153
	3) L'épineuse question de la prise en charge des mineurs isolés étrangers (MIE)	154
	B - <i>La fonction « professionnalisée » de l'accueil familial</i>	157
2	Les responsabilités juridiques du département dans l'action sociale à l'enfance	159
	A - <i>La responsabilité sans faute de l'État au titre de l'assistance éducative</i>	159
	B - <i>Le contentieux de l'ASE relatif au département</i>	161
	1) Le plein contentieux depuis 2019 relatif aux carences du département dans la prise en charge de mineurs	161
	2) La responsabilité pour faute du département	162
	3) Les cas de responsabilité sans faute du département	163
Bibliographie générale		167
Index		169

Liste des principales abréviations

AAH	Allocation adultes handicapés
AC	Allocation compensatrice
ACI	Allocation compensatrice individualisée
ACTP	Allocation compensatrice pour tierce personne
ADA	Allocation pour demandeur d'asile
AED	Analyse économique du droit
AEEH	Allocation d'éducation de l'enfant handicapé
AES	Allocation d'éducation spéciale
AGGIR	Autonomie, gérontologie, groupes iso-ressources (grille)
AI	Allocation d'insertion
AJG	Association des jeunes gériâtres
ALMA	Association « Allô maltraitance des personnes âgées et/ou handicapées »
AME	Aide médicale d'État
AMNP	Assistant maternel non permanent
AN	Assemblée nationale
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
API	Allocation de parent isolé
APL	Allocation personnalisée de logement
APU	Administration publique
ARE	Allocation d'aide au retour à l'emploi
ARSM	Allocation représentative de services ménagers
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASI	Allocation supplémentaire d'invalidité
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
ASV	Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement
ATA	Allocation temporaire d'attente
CAAS	Commission d'admission à l'aide sociale
CADA	Centre d'accueil de demandeurs d'asile en France
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CAF	Caisse d'allocations familiales
CASA	Contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie
CCAS	Centre communal d'action sociale
Comm. CAS	Commission centrale d'aide sociale
CCDSFT	Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs
CDAJE	Commission départementale de l'accueil des jeunes enfants
CDAPH	Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
CDAS	Commission départementale d'aide sociale
CEDS	Comité européen des droits sociaux
CES	Conseil économique et social
CESU	Chèque emploi-service universel
CI-RMA	Contrat d'insertion-revenu minimum d'activité
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CIMADE	Association « Comité inter-mouvements auprès des évacués »

CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNR	Conseil national de la résistance
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CNSE	Conseil national de la silver économie
CNVMPA	Comité national de vigilance contre la maltraitance des personnes âgées
Covid-19	<i>Coronavirus disease 2019</i> (maladie à coronavirus 2019)
CRDS	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CSE	Charte sociale européenne
CSG	Contribution sociale généralisée
CUI	Contrat unique d'insertion
DDOSEC	Loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel
Déf. droits	Défenseur des droits
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ÉLAN	Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
FAM	Foyer d'accueil médicalisé
FDT	Foyer à double tarification
FEAD	Fonds européen d'aide aux plus démunis
FEDER	Fonds européen de développement régional
FFAPA	Fonds de financement de l'APA
FSE	Fonds social européen
FSUE	Fonds de solidarité de l'Union européenne
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
GIR	Groupe iso-ressources IGAS
HAD	Hospitalisation à domicile
LFSS	Loi de financement de la Sécurité sociale
MAE	Mesure d'assistance éducative
MAM	Maison d'assistants maternels
MAS	Maison d'accueil spécialisée
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MIE	Mineur isolé étranger
MOC	Méthode ouverte de coordination
MTP	Majoration pour tierce personne
MVA	Majoration pour la vie autonome
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
ONG	Organisation non gouvernementale
PACEA	Parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie
PARE	Plan d'aide au retour à l'emploi
PCH	Prestation de compensation du handicap
PIB	Produit intérieur brut
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PPAE	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
PSD	Prestation spécifique dépendance
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
RUA	Revenu universel d'activité
SARS-CoV-2	<i>Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2</i> (coronavirus 2 du syndrome respiratoire aigu sévère)
SJR	Salaire journalier de référence
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance

SSAE	Service social d'aide aux émigrants
SSIAD	Service de soins infirmiers à domicile
UNCCAS	Union nationale des centres communaux d'action sociale
UNEDIC	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

Introduction

1. Un droit à la charnière du droit public et du droit privé. Le droit de l'aide et de l'action sociales constitue l'une des composantes du droit des politiques sociales et de la protection sociale. Il se situe à la charnière du droit privé et du droit public en cherchant à maintenir ou créer le lien social qui rend possible l'existence d'une fraternité (laquelle a une valeur constitutionnelle depuis juillet 2018) et d'une solidarité au sein de la République sociale, laquelle se doit également de préserver l'égalité des individus éligibles à l'aide sociale. Inscrites dans le passé de l'histoire de l'assistance, qui a revêtu dans un premier temps la dimension non étatique de la charité, l'aide et l'action sociales ont été saisies par le droit et par les autorités de l'État à partir essentiellement de la III^e République marquée par l'adoption des grandes lois sociales.

2. Un droit au cœur d'une certaine forme d'insécurité sociale. Théorisée par le regretté sociologue Robert Castel, dont les travaux ont été repris par les gouvernants à partir de la fin des années 1990, « l'insécurité sociale »¹ a malheureusement progressé ces 20 dernières années. Elle se double d'un phénomène de « descenseur social » et de peur du « déclassement », ainsi que l'a démontré la belle étude publiée en 2009 par Éric Maurin, qui a inscrit cette peur dans le cadre d'une pertinente sociologie des récessions². Bon nombre de personnes éprouveraient aujourd'hui un « sentiment d'injustice devant une remise en cause de leur statut » ; la crise économique de 2008 puis la crise sanitaire depuis le printemps 2020 ont renforcé ce sentiment, même si l'État n'est pas resté inerte, tant s'en faut.

3. Le retour de l'État social ? Fondé sur la notion de providence, l'État social a été, durant son âge d'or, un *welfare state* (État-providence)³ dont la crise, remarquablement analysée notamment par Pierre Rosanvallon⁴, a débouché sur une « réévaluation et une rupture progressive dans la conception même des politiques sociales »⁵, au premier rang desquelles figurent celles qui consistent à agir et apporter une aide aux personnes n'ayant pas versé de cotisation (droit de l'aide et de l'action sociales) ou qui perçoivent une prestation sociale versée en contrepartie d'une cotisation (droit de la Sécurité sociale). Depuis le début des années 1980, et plus singulièrement après la survenance de la crise économique de 2008, bon nombre d'États essayaient de freiner les dépenses sociales en justifiant cette nouvelle conception par la situation

1. Castel R., *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, 2003, Seuil, La République des idées.

2. Maurin É., *La peur du déclassement*, 2009, Seuil, La République des idées.

3. Merrien F.-X., *L'État-providence*, 1997, PUF, Que sais-je ?, n° 3249.

4. Rosanvallon P., *La crise de l'État-providence*, 1981, Seuil ; Cohen D., *Les trois leçons sur la société post-industrielle*, 2006, Seuil, La République des idées.

5. Chevalier J., *L'État post-moderne*, 2^e éd., 2004, LGDJ, p. 59.

critique de leurs finances publiques. L'apparition et la propagation de la pandémie de Covid-19 ont mis fin pour plusieurs années à cette tendance en obligeant l'État à « socialiser » des pans entiers de la société placés sous perfusion d'aides et de subventions. Des actions sociales et sanitaires ont été mises en œuvre pour maximaliser la protection des individus. Par exemple, l'indemnisation des chômeurs en fin de droits a été prolongée à partir d'octobre 2020 jusqu'en juin 2021. De même, l'UNEDIC a financé à hauteur d'un tiers la prise en charge du chômage partiel qui concerne plus de 11 millions de travailleurs. Sur 3 mois (de mars à mai 2020), cette protection sociale a coûté près de 8 milliards d'euros. Sur un plan sanitaire cette fois, les expatriés qui revenant résider en France sans exercer une activité professionnelle entre le 1^{er} mars 2020 et le 1^{er} juin 2021, c'est-à-dire pendant la période de crise sanitaire liée au Covid-19, ont pu bénéficier d'une prise en charge immédiate de leurs soins dès leur arrivée sur le territoire français.

Pour aller plus loin

Dans un ouvrage de référence, Jacques Delors et Michel Dollé ont plaidé en faveur d'un nouvel investissement dans le social en définissant la voie d'un « État d'investissement social »⁶. De même, le grand sociologue et économiste danois Gosta Esping-Andersen invite à repenser les dépenses sociales de l'État providence en affirmant qu'elles ne doivent pas être considérées comme des dépenses passives, mais comme un investissement pour l'avenir⁷, l'État-providence devant davantage tourner les politiques sociales vers le futur. Ces approches ont été bouleversées par la pandémie de Covid-19, qui a totalement rebattu les cartes de l'État social à la française.

4. Un droit bouleversé depuis 2020 par la Covid-19. Si aucun droit n'est désincarné du réel, un tel constat est d'autant plus vrai pour l'aide et l'action sociales ; le droit de l'aide et de l'action sociales a vocation à partir du réel pour tenter d'en amoindrir les conséquences sociales et humaines sur la situation des personnes qui se trouvent dans le besoin parce qu'elles sont privées de ressources et de moyens leur permettant, normalement, d'être autonomes et de satisfaire leurs besoins élémentaires de vie en société. L'actualité du droit de l'aide et de l'action sociales a essentiellement été marquée par les conséquences économiques et sociales de la catastrophe sanitaire ayant amené l'État à déclarer à deux reprises l'état d'urgence sanitaire au printemps puis à l'automne 2020. Sur l'année 2020, la pauvreté a augmenté de façon inédite, puisqu'un million de personnes supplémentaires n'ont pas retrouvé un emploi et sont devenues tributaires de la solidarité nationale. En outre, la dette sociale s'est creusée de façon inquiétante. Les mesures d'accompagnement sociales au premier semestre 2020 ont endetté en quelques mois la France pour plus de 10 ans ! Le 23 mars 2021, Dominique Libault, président du Haut Conseil pour le financement de la protection sociale, a remis au Premier ministre une note d'étape sur les finances sociales après la crise Covid-19. Le rapport dresse le constat d'une dégradation sans précédent des finances sociales car l'État providence a pleinement assumé son rôle d'amortisseur des conséquences de cette catastrophe sanitaire, notamment en aidant socialement les demandeurs d'emploi ainsi que les salariés au chômage partiel. L'État social a

6. Delors J. et Dollé M., *Investir dans le social*, 2008, Odile Jacob.

7. Esping-Andersen G., *Trois leçons sur l'État-providence*, 2008, Seuil, La République des idées ; *id.*, *Les trois mondes de l'État-providence*, 2007, PUF.

également pris des mesures exceptionnelles, notamment pendant le premier et terrible confinement pour lutter contre la plus grande vulnérabilité d'individus exposés à un surcoût de la vie du fait de la cessation d'une activité ou de l'exercice de celle-ci à leur domicile. Pour ne prendre qu'un exemple de la vie quotidienne, le surcoût lié aux repas à prendre à domicile pour une famille de deux enfants a ainsi été évalué à une cinquantaine d'euros par semaine lorsque les établissements scolaires sont restés fermés au printemps 2020.

5. Un droit au cœur de la transition démographique. Le droit de l'aide et de l'action sociales repose sur la solidarité et la fraternité, notamment entre les générations. Or, le vieillissement de la société française ne semble pas avoir été suffisamment anticipé, les gouvernants réagissant à la suite de drames tels que la canicule de l'été 2003 ou la pandémie depuis 2020, et n'ayant pas suffisamment intégré le vieillissement des personnes en situation de handicap. En France, le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans dépassera les 10,5 millions en 2040 et en 2021-2022, 20 % des Français ont plus de 65 ans, contre 13 % en 1985. Un tel constat montre que la notion d'âge n'est déjà plus pertinente pour appréhender les enjeux du vieillissement de la société. D'ici une vingtaine d'années, la France verra vivre sur son territoire, pour la première fois de son histoire, cinq générations qui devront réinventer un lien ainsi que des relations sociales entre elles dans le cadre d'un nouveau contrat social. Les pouvoirs publics devront développer les nouvelles formes d'actions sociales qui apparaissent de façon expérimentale ces dernières années et sont au cœur de la future réforme sur le grand âge, comme l'habitat participatif intergénérationnel. Le vieillissement est devenu une question sociale de première importance qui devra connecter l'aide et l'action sociales à l'innovation technologique en lien avec l'éthique et le droit pour améliorer la qualité de vie des personnes âgées dans une société de longévité⁸. Les personnes publiques et privées impliquées dans l'action sociale à destination des personnes âgées (v. *infra*, n° 158) et en situation de handicap (v. *infra*, n° 217) vont devoir s'adapter à ce que certains opérateurs du secteur marchand appellent « l'habitat-caméléon » (intelligent, sécurisé et adapté à tous les âges de la vie), qui participera pleinement à la dynamique de maintien à domicile. Comme le souligne Jean-Philippe Arnoux, directeur Silver économie et accessibilité chez Saint-Gobain Distribution Bâtiment France, « L'habitat durable ne peut pas nier la transition démographique. Le bâtiment sera responsable à 100 % du soutien à domicile des personnes âgées ».

6. Absence de définition univoque du droit de l'aide et de l'action sociales. La doctrine n'a pas donné de définition univoque du droit de l'aide et de l'action sociales, en raison sans doute de l'arborescence de ce dernier⁹. Les privatistes insistent sur la notion de droit subjectif et de solidarité familiale alors que les publicistes mettent l'accent sur la solidarité et la fraternité nationales pour rattacher le droit de l'aide et de l'action sociales au droit public en général, et au droit administratif en particulier. Les économistes appréhendent les politiques d'aide et d'action sociales sous l'angle

8. Aubin E., *Les personnes âgées et les robots. Innovation technologique, droit et éthique*, 2021, Berger-Levrault, Au fil du débat.

9. Faberon F., « L'arborescence du droit, la distinction droit privé/droit public et l'existence du droit composé. Le cas du droit de l'aide sociale », in Faberon F. (dir.), *Le droit de l'aide et de l'action sociales à la croisée des chemins. Dynamiques et perspectives*, 2018, Éd. Cujas, p. 37.

de leur coût pour la société. La protection sociale est nécessairement appréhendée sous un angle économique, car elle est confrontée à des problèmes économiques et financiers liés au vieillissement démographique, à l'emploi, à la redistribution et au financement, dans un contexte marqué de surcroît, jusqu'à la catastrophe sanitaire de la Covid-19, par une volonté de réduire de façon drastique les dépenses publiques. De même, on ne peut aujourd'hui ignorer l'influence de l'analyse économique du droit (AED) consistant à saisir celui-ci à l'aune de notions économiques telles que la rentabilité, la performance ou encore l'efficience.

7. Superposition et interpénétration des trois logiques de la protection sociale française. L'architecture du modèle social français repose sur trois logiques, trois traditions :

- l'assistance publique (les dispositifs de « secours publics » créés sous la I^{re} République instaurée en septembre 1792 qui mobilisent l'État) ;
- la prévoyance, qui s'est efforcée d'apporter une solution à la pauvreté des ouvriers en utilisant la formule associative pour sécuriser le monde du salariat, et qui est amenée à se développer pour financer la dépendance des personnes âgées ;
- l'assurance sociale, enfin, qui a renouvelé sous la III^e République la protection sociale, laquelle a mis en place un nouveau dispositif visant à créer une solidarité au sein de la société salariale.

Historiquement, la couverture sociale de l'ensemble de la population s'est réalisée, mais par d'autres voies que celle d'une généralisation de la logique de sécurité sociale, créée en 1945 par Pierre Laroque (à la suite de l'observation à Londres du modèle Beveridge, préconisé par le rapport du même nom en 1942). Quant à l'évolution de la Sécurité sociale, celle-ci serait en train de basculer, selon la doctrine, vers le modèle beveridgien, c'est-à-dire moins de solidarité collective et davantage d'individualisation, avec un recul du principe assurantiel et un renforcement du rôle de l'État social soucieux de ménager ses dépenses publiques¹⁰.

8. La clarification nécessaire des notions au cœur des politiques sociales. Démocratie sociale, citoyenneté sociale, Sécurité sociale, aide et action sociales, prestations sociales, Sécurité sociale, travail social : les notions se suivent sans forcément se ressembler – ni se rassembler – dans le droit de l'aide et de l'action sociales, qui souffre d'une confusion sémantique, à laquelle s'ajoute un désordre normatif. Il convient de préciser, d'emblée, que le droit de l'aide et de l'action sociales ne doit pas être confondu avec le droit social, qui relève d'un enseignement « privatiste » ayant pour objet l'étude, d'une part, des relations entre les employeurs et les employés et, d'autre part, du droit de la Sécurité sociale. Par ailleurs, la conception consistant à soutenir que le droit de la protection sociale est un « droit de l'entreprise »¹¹ ne sera pas celle qui sous-tendra le présent ouvrage. En effet, ainsi que le relève Franck Petit, l'aide sociale est une « protection sociale à l'extérieur de la sécurité sociale »¹² et vise

10. Marié R., « Vers un basculement du système français de sécurité sociale vers le modèle beveridgien ? », RDSS 2011, p. 727.

11. Borgetto M., « Le droit de la protection sociale dans tous ses états : la clarification nécessaire », Dr. soc. juin 2003, p. 636 ; Lafore B., « Exclusion, insertion, intégration, fracture sociale, cohésion sociale : le poids des maux », RDSS 1997, p. 803.

12. Petit F., *Droit de la protection sociale*, 2009, Gualino, Fac-Universités, p. 62, n° 85.

les personnes les plus démunies en leur versant des prestations matérielles ou monétaires non contributives – c'est-à-dire sans contrepartie du bénéficiaire, dont on analyse la surface financière afin d'en déduire ou non son éligibilité à cette forme d'aide financée par l'impôt. Dans sa topologie des politiques sociales, Didier Tabuteau montre qu'« au gré du développement des politiques sociales, les dispositifs se sont écartés de la division canonique (sécurité sociale/aide et action sociales) pour des motifs variables » créant, progressivement, un enchevêtrement des mécanismes de sécurité sociale et d'aide sociale. On ne peut que se rallier au plaidoyer de Didier Tabuteau en faveur de l'avènement d'une approche « téléologique des politiques sociales »¹³.

9. La finalité protectrice de l'aide et de l'action sociales. Le droit de l'aide et de l'action sociales part du réel pour en « déduire des notions juridiques aptes à la transformer »¹⁴ afin de réduire les inégalités et recréer un lien social entre les individus. Ce droit a donc pour objet de réduire – et non de cristalliser – les inégalités sociales en créant et en appliquant des dispositifs et des normes juridiques répondant à l'exigence de solidarité nationale au cœur du pacte républicain. Reposant sur le socle de la solidarité, les interventions sociales des personnes publiques permettent d'affermir la République sociale en réduisant les inégalités (v. *infra*, n^{os} 54 et s.). On peut affirmer, en ce sens, que le droit de l'aide et de l'action sociales vise à amortir les conséquences de la vulnérabilité sociale de nombreuses catégories d'individus.

10. L'aide et l'action sociales : un droit non totalement recouvert par la protection sociale. Le droit de l'aide et de l'action sociales ne relève pas totalement du droit de la protection sociale, dans la mesure où celui-ci a pour objet de couvrir des assurés contre des risques sociaux. Selon Francis Kessler, « le noyau dur de la protection sociale est aujourd'hui constitué par les mécanismes dits de sécurité sociale »¹⁵ qui versent chaque année environ 800 milliards d'euros de prestations. Sous ce rapport, les politiques de lutte contre le chômage et d'accès à la santé ainsi que l'allocation aux adultes handicapés et l'allocation supplémentaire du FSV étudiées dans le cadre de cet ouvrage relèvent d'une logique de protection et non d'aide sociale, contrairement, par exemple, au régime d'assistance :

- des demandeurs d'emploi : allocation de solidarité spécifique (ASS) et revenu de solidarité active (RSA) ;
- des personnes âgées, dans le cadre du dispositif de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), alors que l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) relève de la Sécurité sociale ;
- des personnes handicapées, dans le cadre de la prestation de compensation du handicap (PCH).

L'action consistant à prévenir socialement l'enfance en danger a également été rattachée, à la fin des années 1950, à la protection sociale, alors que la prise en charge des enfants au titre de la politique d'aide sociale à l'enfance (ASE) relève du droit de l'aide sociale.

13. Tabuteau D., « Topologie des politiques sociales », *Dr. soc.* 2012, p. 626.

14. Borgetto M. et Lafore R., *La République sociale*, 2001, PUF, p. 143.

15. Kessler F., *Droit de la protection sociale*, 2000, Dalloz, Cours, p.3, n° 4.

Pour aller plus loin

La création par la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 sur la dette sociale et l'autonomie d'un risque dépendance, 10 ans après celle de la caisse de sécurité sociale éponyme, illustre le caractère pluriel de la protection sociale. Ce risque social, qui existe juridiquement depuis cette loi d'août 2020, devrait voir le jour concrètement en 2024, année à partir de laquelle il coexistera réellement avec la compétence maintenue des départements au titre de l'aide sociale amenée à évoluer dans le cadre de la réforme sur le grand âge remise sur les rails par le gouvernement Castex en juin 2021.

1. LES DIFFÉRENTES APPROCHES DU DROIT DE L'AIDE ET DE L'ACTION SOCIALES

11. Les différents visages de l'aide et de l'action sociales. « Qu'est-ce qu'être socialement protégé ? » Cette question posée dans l'ouvrage de Robert Castel sur l'insécurité sociale¹⁶ permet de justifier à la fois l'objet et la raison d'être du droit de l'aide et de l'action sociales. Ce dernier incarne, en effet, le devoir d'assistance de la République sociale envers les personnes vulnérables et fragilisées socialement en raison de leur âge (mineurs, personnes âgées), de la présence d'un handicap, de la perte d'un emploi (chômeurs en fin de droits éligibles au RSA) et qui ne peuvent s'en sortir sans la perception d'une aide matérielle et/ou financière. La prestation d'aide sociale incarne par excellence la protection sociale, car elle est versée sans contrepartie de cotisation. Elle est un droit lié à l'existence d'une citoyenneté sociale et ne constitue pas la contrepartie d'une cotisation versée par un assuré. La première approche de l'aide et de l'action sociales est tirée des leçons de l'histoire. La notion de modèle social n'échappe pas à la typologie des modèles sociaux (allemand avec Bismarck et anglais avec Beveridge¹⁷) mais cette approche historique et systémique doit être complétée par la prise en compte des logiques économiques et financière.

A - L'ancrage historique de l'aide et de l'action sociales

1) Le cheminement de l'aide sociale : de la charité à l'assistance

12. La charité chrétienne, ancêtre de l'assistance sociale de l'individu en souffrance. Si elle n'est pas récente d'un point de vue conceptuel, la charité chrétienne ayant précédé l'assistance étatique, la notion d'aide sociale a revêtu une réalité organique seulement à partir de la IIIe République, qui a vu apparaître des services administratifs structurés d'assistance. Au Moyen-Âge, la charité amenait certaines personnes à porter assistance aux indigents, mais il n'existait pas de politique sociale publique rendant possible un égal secours sur l'ensemble du territoire – même si l'on peut soutenir, sans peine, l'existence d'une « institutionnalisation des secours charitables »¹⁸. On peut toutefois, avec le Professeur Ourliac, soutenir l'existence d'un

16. Castel R., *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, 2003, Le Seuil.

17. Marié R., « Vers un basculement du système français de Sécurité sociale vers le modèle Beveridgien ? », RDSS 2011, p. 727.

18. Roman D., *Le droit public face à la pauvreté*, 2002, LGDJ, Bibliothèque de droit public, t. 221, p. 30.