

mémentos

APPRENDRE

UTILE

2022/23

Emmanuel Aubin

Droit de l'aide et de l'action sociales

2^e

Cours intégral
et synthétique



Tableaux
et schémas

Emmanuel Aubin

est Professeur agrégé de droit public à la Faculté de droit, économie et sciences sociales de l'Université de Tours. Co-directeur du master Droit de la santé, il assure le cours de droit de 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. Il est également membre de l'Espace de Réflexion Éthique de la région Centre Val de Loire (groupe Éthique en EHPAD).

Suivez-nous sur



www.gualino.fr

Contactez-nous gualino@lextenso.fr



© 2022, Gualino, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
EAN 9782297189934
ISSN 2680-073X

mémentos

APPRENDRE

UTILE

2022/23

Emmanuel Aubin

Droit de l'aide et de l'action sociales

2^e

Cours intégral
et synthétique



Tableaux
et schémas

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 | ▪ Master |
| ▪ Mémentos | ▪ En Poche |
| ▪ Exos LMD | ▪ Droit Expert |
| ▪ Méthodo LMD | ▪ Droit en poche |
| ▪ Carrés Rouge | ▪ Petit Lexique |
| ▪ Annales corrigées et commentées | ▪ 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 sociales 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 acteurs publics mettent également en œuvre des actions sociales visant à lutter contre les exclusions sociales et à améliorer la qualité de vie des personnes vulnérables. 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 (principe de subsidiarité). 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. En 2020, pour la première fois, les dépenses nettes de l'aide et l'action sociales des départements ont dépassé 40 Mds d'euros (+ 4,2 %), ce montant ayant été stabilisé en 2021 (40,4 Mds soit + 0,4 %) avant d'augmenter de nouveau en 2022 en raison de la loi sur le pouvoir d'achat, conséquence d'une inflation très forte liée au retour de la guerre en Europe. Si elles représentent moins de 10 % de l'ensemble des dépenses de protection sociale, les prestations d'aide sociale sont essentielles dans une démocratie car elles expriment la quintessence de la solidarité sociale.

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 concerne désormais 10 millions de personnes en France. Les conséquences économiques de la crise sanitaire de la Covid-19 (+ 88 % des dépenses d'allocation chômage

en 2020) et, depuis le printemps 2022, de l'inflation historiquement élevée placent le modèle social français à la croisée des chemins et renforcent le lien entre les aides sociales et le contexte économique. 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, personnes démunies nécessitant des soins).

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 en France. 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 dont la réforme de l'assurance chômage, l'ordonnance n° 2021-1554 du 1^{er} décembre 2021 relative à la mise en œuvre de la création de la cinquième branche du régime général de la sécurité sociale relative à l'autonomie, la loi n° 2022-740 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, l'impact de la loi 3DS n° 2022-217 du 21 février 2022 sur les compétences sociales du département et la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat qui revalorise de 4 % le montant des prestations d'aide sociale à compter du 1^{er} juillet 2022 et déconjugalise l'AAH.

L'actualité du droit de l'aide et de l'action sociales réside en 2022-2023 dans l'impact à la fois de la crise sanitaire (la sortie de l'état d'urgence sanitaire le 31 juillet 2022 n'est pas synonyme de retour « des jours heureux ») et de l'inflation de plus de 6 % au 1^{er} août 2022 sur le système d'aide et d'action sociales. 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

Présentation 5

Chapitre 1 Introduction 17

1 Les différentes approches du droit de l'aide et de l'action sociales	23
<i>A - L'ancrage historique de l'aide et de l'action sociales</i>	23
1) Le cheminement de l'aide sociale : de la charité à l'assistance	23
2) Théorisation ambiguë de l'assistance publique sous la III ^e République : la théorie du droit de créance dans le domaine social	25
<i>B - L'approche systémique : Bismarck contre Beveridge ou Bismarck avec Beveridge ?</i>	26
1) Peut-on parler d'un modèle social ?	26
2) Un droit prisonnier de deux modèles sociaux : Bismarck contre Beveridge ou Bismarck avec Beveridge ?	28
<i>C - L'approche économique : l'impact sur les finances sociales de la Covid-19 depuis 2020 et de l'inflation depuis 2022</i>	29
2 Un droit mixte et composite	32
<i>A - Le droit de l'aide et de l'action sociales dans l'enseignement supérieur</i>	32
<i>B - La distinction entre l'aide et l'action sociales</i>	33
<i>C - Les fondements juridiques de l'aide et de l'action sociales</i>	35
3 Caractères du droit de l'aide et de l'action sociales	36
<i>A - Un droit subjectif, fondamental et justiciable</i>	36
1) Un droit nécessairement subjectif	36
2) Un droit fondamental	38
3) Un droit imparfaitement justiciable	39

B - Un droit subsidiaire	40
C - L'aide sociale, un droit alimentaire et une avance remboursable	41
1) Un droit alimentaire	41
2) Une avance remboursable	41

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 47

1 La source constitutionnelle du droit de l'aide et de l'action sociales	48
A - L'intensité normative limitée de la notion de République sociale	48
B - La fraternité et la solidarité, fondements du droit de l'aide et de l'action sociales	50
1) La fraternité républicaine, la mère de l'aide et de l'action sociales	50
2) La solidarité nationale, fondement de droit public de l'aide et de l'action sociales	53
C - La notion de dignité, un principe constitutionnel dans le droit de l'aide et de l'action sociales	55
2 Les prolongements contentieux de la constitutionnalisation du droit de l'aide et de l'action sociales	57
A - Les leçons contrastées du contentieux constitutionnel a priori	57
B - Le bilan des QPC dans le domaine de l'aide et de l'action sociales	59

Chapitre 3 L'européanisation de l'aide et de l'action sociales 65

1 Le temps des chartes	66
A - La Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe	66
B - La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (CCDSFT)	68
C - Les droits sociaux dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000)	68
2 L'Europe sociale : un mythe ou une réalité ?	70
A - La méthode ouverte de coordination (MOC), vecteur de convergences pour une meilleure inclusion sociale	71
B - Le Fonds social européen (FSE), vecteur de cohésion sociale dans l'Union européenne	72
C - Le socle des droits sociaux de 2017 et le sommet social de Porto de mai 2021	73

3 L'influence déterminante des deux cours européennes sur l'existence d'une Europe sociale	76
A - L'influence décisive de la Cour de justice de l'Union européenne pour l'accès des citoyens européens aux droits sociaux	76
B - La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme	82

PARTIE 2

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

Chapitre 4 La question sociale du chômage	89
1 Le chômeur indemnisé : une protection sociale à géométrie variable	90
A - L'évolution du régime juridique de l'assurance chômage	90
1) L'invention et la progression du chômage	90
2) Les réformes à répétition de l'indemnisation sociale des chômeurs	91
3) Le contentieux des recalculés : les limites de l'individualisation de la protection sociale	92
B - La nouvelle réforme de l'assurance chômage et son application dans le temps en 2021-2022	95
2 Le régime d'assistance ou le chômeur secouru	97
A - L'allocation de solidarité spécifique (ASS) : l'aide sociale de droit commun des chômeurs en fin de droits	98
B - L'allocation pour demandeur d'asile (ADA)	99
3 Le revenu de solidarité active et la lutte contre la pauvreté	101
A - Le RSA : dernier recours des chômeurs en fin de droits	102
1) La finalité du RSA	102
2) Les bénéficiaires du RSA	103
a) Le RSA, les travailleurs pauvres et la pauvreté du travail : un cercle vicieux ou vertueux en 2022-2023 ?	103
b) L'accès des étrangers au RSA	105
c) L'accès de certains jeunes au RSA	106
3) L'éligibilité au RSA et la situation juridique du bénéficiaire du RSA	107
a) Éligibilité au RSA et montants du RSA en 2022-2023	107
b) La situation juridique du bénéficiaire du RSA à l'aune de la recherche d'emploi	108
B - L'action sociale visant à lutter contre la pauvreté	110
1) La prévention des ruptures de droits sociaux pendant la pandémie de Covid-19	110
2) La lutte sectorielle contre la pauvreté	111
3) Vers la création d'un RUA ?	113

Chapitre 5 L'aide et l'action sociales en faveur des personnes âgées	117
1 L'aide et l'action sociales face au vieillissement de la société	119
<i>A - Favoriser le maintien des personnes âgées à domicile : un « virage domiciliaire » en 2022-2023 ?</i>	121
1) Les actions sanitaires au domicile des personnes âgées	121
2) Le développement des aides à la personne pour une meilleure qualité de vie	122
<i>B - L'aide ménagère, une aide sociale légale gérée par le département</i>	123
<i>C - L'hébergement des personnes âgées dans des familles ou établissements spécialisés</i>	124
1) L'accueil chez un particulier	125
2) L'hébergement dans un établissement social ou médico-social : les personnes âgées dans les EHPAD	126
3) La prévention et la lutte contre la maltraitance des personnes âgées	129
<i>D - L'accueil temporaire des personnes âgées</i>	131
2 Le soutien de l'autonomie des personnes âgées	131
<i>A - L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)</i>	132
<i>B - Le soutien des personnes âgées fondé sur la dépendance croissante : de la PSD à l'APA</i>	134
1) La création provisoire de la prestation spécifique dépendance (PSD) en 1997	134
2) L'instauration de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) en 2001	135
<i>a) Qualification juridique de l'APA</i>	135
<i>b) Caractéristiques de l'APA</i>	136
3) Les réformes de l'APA	138
<i>a) La réforme de mars 2003 : une APA moins généreuse</i>	139
<i>b) Le plan de solidarité nationale pour les personnes dépendantes de 2004 : une APA plus solidaire</i>	140
<i>c) La réforme de l'APA dans le cadre de la loi ASV du 28 décembre 2015</i>	143
3 La création d'un risque autonomie et les questions en suspens sur la réforme du grand âge	144
<i>A - Le rapport Libault de 2019 : un changement de logique contrarié par le contexte de la Covid-19</i>	144
<i>B - La création dans l'urgence d'une nouvelle branche autonomie en 2020-2022</i>	146

Chapitre 6 La question sociale du handicap	151
1 L'action sociale à destination des personnes en situation de handicap	152
A - <i>L'approche juridique de l'environnement sociétal des personnes handicapées</i>	153
B - <i>Les aides et actions sociales relatives au maintien à domicile des personnes en situation de handicap</i>	155
C - <i>L'accueil dans les établissements sociaux et médico-sociaux</i>	156
D - <i>L'action médico-sociale en faveur des personnes handicapées</i>	157
2 Le soutien de l'autonomie des personnes en situation de handicap	158
A - <i>L'allocation adulte handicapé (AAH) : une prestation universelle non contributive de sécurité sociale</i>	158
B - <i>La prestation de compensation du handicap (PCH) : une prestation d'aide sociale</i>	161
C - <i>Caractéristiques de la PCH</i>	162
D - <i>Les facettes de la PCH</i>	164
1) <i>La PCH à domicile</i>	164
2) <i>La prestation de compensation en établissement</i>	165
Chapitre 7 L'ASE et en faveur des mineurs étrangers non accompagnés (MNA)	169
1 Les missions de l'aide sociale à l'enfance	170
A - <i>Le département, chef de file de l'aide et de l'action sociales à l'enfance</i>	170
1) <i>La départementalisation de l'ASE dans le cadre de la décentralisation</i>	170
2) <i>Les missions et bénéficiaires de l'ASE depuis la loi Taquet du 7 février 2022</i>	171
3) <i>L'épineuse question de la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés (MNA)</i>	174
B - <i>La fonction « professionnalisée » de l'accueil familial</i>	177
2 Les responsabilités juridiques du département dans l'action sociale à l'enfance	180
A - <i>La responsabilité sans faute de l'État au titre de l'assistance éducative</i>	180
B - <i>Le contentieux de l'ASE relatif au département</i>	182
1) <i>Le plein contentieux relatif aux carences du département dans la prise en charge de mineurs</i>	182
2) <i>La responsabilité pour faute du département</i>	183
3) <i>Les cas de responsabilité sans faute du département</i>	184

C	Chapitre 8 L'accès aux soins des personnes démunies	187
1	Le débat sur la valeur et la portée juridiques du droit à la santé	190
2	De la CMUE à la PUMA : l'évolution de la protection universelle maladie	193
	<i>A - La CMU de base et la PUMA</i>	193
	<i>B - La prestation complémentaire santé solidaire (C2S)</i>	194
3	L'aide médicale d'État : une aide sociale de moins en moins universelle ?	195
	<i>A - Les conditions d'accès à l'AME et le périmètre des soins concernés</i>	195
	<i>B - Les réformes de l'AME ou la loi versatile</i>	197
B	Bibliographie générale	201
I	Index	203

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
AEH	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 gériatres
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
CE	Conseil d'État
CEDS	Comité européen des droits sociaux
CEJR	Conseil d'État (juge des référés)
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
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'égale dignité 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 et enfin l'inflation en 2022 ont renforcé ce sentiment, même si l'État n'est pas resté inerte, tant s'en faut en prenant des mesures visant à préserver le pouvoir d'achat notamment des personnes bénéficiaires de prestations sociales avec la loi sur la protection du pouvoir d'achat adoptée le 3 août 2022 et validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2022-843 DC du 12 août suivant.

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

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.

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 critique de leurs finances publiques. L'apparition et la propagation de la pandémie de Covid-19 ont mis fin temporairement 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. La fin de l'état d'urgence sanitaire à compter du 31 juillet 2022 ne fait pas cesser pour autant les besoins d'aide et d'actions sociales à destination des publics vulnérables⁶, l'effacement de l'ordonnancement juridique des mots « régimes d'exception » ne devant pas illusionner quant aux conséquences sanitaires et sociales de cette catastrophe. Le retour de l'État social est attesté par la loi dite 3 DS du 22 février 2022 dont les dispositions relatives aux mineurs non accompagnés (MNA) et au financement des MDPH reflètent, selon Pierre Villeneuve, un « exercice contraint et sous contrôle (de l'État) des compétences sociales des départements »⁷.

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 »⁸. 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'avenir⁹, 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 rebattu les cartes de l'État social à la française en endettant ce dernier afin de faire jouer pleinement la solidarité sociale.

4. Une frontière entre le sanitaire et le social bouleversée 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

6. L. n° 2022-1089, 30 juill. 2022 mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la Covid-19 ; Cons. const., 30 juill. 2022, n° 2022-840 DC.

7. Villeneuve P., « L'exercice des compétences sociales du département, un exercice contraint et sous contrôle ? », JCP A 2022, act. n° 321.

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

9. 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.

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 temporairement tributaires de la solidarité nationale. En outre, la dette sociale s'est creusée de façon inquiétante en raison du contexte sanitaire que l'on sait qui appelait des mesures de sauvegarde, « coûte que coûte », pour limiter l'impact social des périodes de confinement. Les mesures d'accompagnement sociales au premier semestre 2020 ont endetté en quelques mois la France pour plus de 10 ans mais tel était le prix à payer pour une paix et une sécurité sociales. 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 également pris des mesures exceptionnelles, notamment pendant le premier et terrible confinement du printemps 2020 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. En 2020, la dépense nette d'action sociale départementale a augmenté de 1,6 milliard d'euros par rapport à 2019. L'incidence financière des effets liés à la Covid-19 ne pourra être totalement mesurée que dans les comptes des départements en 2022-2023¹⁰. Les départements ont par exemple avancé les droits au RSA, apporté des aides aux établissements et services sociaux et médico-sociaux et prolongé la prise en charge des mineurs et des jeunes majeurs au titre de l'ASE.

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. De façon significative, la question du vieillissement de la société n'a pas été réellement abordée pendant la campagne pour l'élection présidentielle et les élections législatives du printemps 2022 et ce, alors même que le gouvernement avait renoncé à adopter la loi sur le Grand âge qui devait pourtant être un « marqueur social » du quinquennat 2017-2022. Pourtant, en France, le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans dépassera les 10,5 millions en 2040 et en 2022-2023, 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. La France voit d'ores et déjà vivre sur son territoire, pour la première fois de son histoire, cinq générations qui doivent réinventer un lien ainsi que des relations sociales entre elles dans le cadre d'un nouveau contrat social. Les pouvoirs

10. ODAS, « Dépenses sociales et médico-sociales des départements en 2020. Un nouveau cycle inquiétant s'ouvre en 2020 », oct. 2021.

publics doivent développer les nouvelles formes d'actions sociales qui apparaissent de façon expérimentale ces dernières années, 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 longévité¹¹. 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 dernier¹². 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 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.

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

12. 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.