

**LES  
CARRÉS**

14<sup>e</sup> édition

# L'essentiel du **DROIT DES POLITIQUES SOCIALES**

Emmanuel Aubin-Kanezuka

**G***ualino* un savoir-faire de  
**Lex**tenso



14<sup>e</sup> édition

# L'essentiel

du

# DROIT DES POLITIQUES SOCIALES

Emmanuel Aubin-Kanezuka

 *Gualino* un savoir-faire de  
 Lextenso

# LES CARRÉS



Cette collection de livres présente de manière synthétique, rigoureuse et pratique l'ensemble des connaissances que l'étudiant doit posséder sur le sujet traité. Elle couvre :

- le Droit et la Science Politique,
- les Sciences économiques,
- les Sciences de gestion,
- les concours de la Fonction publique.

**Emmanuel Aubin-Kanezuka** est Professeur agrégé de droit public à l'Université de Tours. Il assure les cours de droit de l'aide et de l'action sociales en Master 1 et sur les enjeux éthiques et juridiques du vieillissement en Master 2 à l'Université de Poitiers.

## Du même auteur, chez Lextenso

### Gualino

#### Collection « Mémentos »

- Droit de l'aide et de l'action sociales, 3<sup>e</sup> éd. 2023.

#### Collection « Les Carrés Rouge »

- L'essentiel du Droit des politiques sociales, 14<sup>e</sup> éd. 2023.
- L'essentiel du Droit de la fonction publique, 17<sup>e</sup> éd. 2023.

### LGDJ

#### Collection « Précis Domat »

- Droit de la fonction publique, 1<sup>re</sup> éd. 2023.

#### Collection « Fonction publique »

- La déontologie dans la fonction publique, 2<sup>e</sup> éd. 2019.
- Les personnels de la fonction publique, 1<sup>re</sup> éd. 2020.



© 2023, Gualino, Lextenso  
1, Parvis de La Défense  
92044 Paris La Défense Cedex  
EAN 9782297176019  
ISSN 1288-8206  
Collection Les Carrés Rouge

Suivez-nous sur



[www.gualino.fr](http://www.gualino.fr)

Contactez-nous [gualino@lextenso.fr](mailto:gualino@lextenso.fr)

# PRÉSENTATION

Le droit des politiques sociales est au cœur de l'actualité depuis l'apparition de nouvelles pauvretés créant des exclusions, une insécurité sociale, « la montée des incertitudes » (R. Castel) pour les individus, des difficultés pour les départements de gérer les prestations de solidarité nationale et une tendance de l'État social à être actif particulièrement en période de crise (sanitaire ou économique) tout en mettant clairement l'accent en 2023-2024 sur la logique du contrôle des bénéficiaires et du coût des prestations sociales. Chaque année, les administrations attribuent environ 120 milliards d'euros de prestations aux individus demandeurs.

Le présent ouvrage présente, en dix chapitres, l'essentiel du droit applicable aux politiques sociales en mettant en avant les normes et les décisions jurisprudentielles les plus récentes concernant :

- la réforme de l'indemnisation des chômeurs entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2023 (loi n° 2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi) prévoyant une modulation de la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi en fonction de la situation du marché du travail ;
- la loi n° 2022-740 du 7 février 2022 relative à la « protection des enfants » et la loi 3DS du 21 février 2022 dans ses dispositions sur les politiques sociales et sanitaires ;
- la loi du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023 fixant un objectif de dépenses de la branche autonomie à 37,3 milliards d'euros en 2023 et la loi de finances pour 2022 qui met en place une expérimentation de recentralisation du RSA ;
- le décret n° 2023-608 du 13 juillet 2023 relatif à la transformation SSAD et SSIAD en services autonomie à domicile et le décret n° 2022-1694 du 28 décembre 2022 relatif à la déconjugalisation de l'AAH à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2023 ;

- la gestion des conséquences du choc financier lié à la Covid-19 qui avait creusé de 19 milliards d'euros la dette sociale, la LFSS pour 2023 ayant prévu un déficit social de 7 milliards, la LFSS rectificative n° 2023-270 du 14 avril 2023 ayant programmé l'amortissement par la CADES de la somme de 17,7 milliards d'euros ;
- la réforme du RSA dans le cadre du projet de loi sur le plein emploi de juin 2023 qui transforme la finalité de la liste des demandeurs d'emploi en ajoutant les bénéficiaires du RSA et en connectant le RSA à la logique de l'emploi.

# PLAN DE COURS

<b>Présentation</b>	<b>3</b>
<b>Introduction – Généralités</b>	<b>15</b>
<hr/>	
<b>1 – Le passé et le présent des politiques sociales</b>	<b>15</b>
■ <i>Les deux conceptions historiques de la protection sociale</i>	15
■ <i>Un droit au cœur des préoccupations sociétales</i>	16
■ <i>Une dette sociale aggravée par les conséquences de la Covid-19 : le prolongement de la mission de la CADES</i>	18
<b>2 – Les mots et les maux du droit des politiques sociales</b>	<b>19</b>
■ <i>Périmètre du droit des politiques sociales et effectivité de l'État social</i>	19
■ <i>Prestations de sécurité sociale et prestations d'aide sociale</i>	21
■ <i>La distinction entre l'aide et l'action sociales</i>	22
■ <i>L'individu peut-il être socialement aidé sans contrepartie ?</i>	23
<b>3 – Les évolutions récentes du droit des politiques sociales</b>	<b>24</b>
■ <i>La contractualisation et l'individualisation</i>	24
■ <i>La territorialisation des politiques et des prestations sociales</i>	25
a) <i>La nécessaire domiciliation du bénéficiaire de la prestation sociale</i>	25
b) <i>La recherche d'une meilleure proximité</i>	27
■ <i>L'eupéanisation de la question sociale</i>	28

<b>4 – Le contentieux lié à l’application des politiques sociales</b>	<b>30</b>
■ <i>Le contentieux de l’aide et de l’action sociales</i>	30
a) La disparition des juridictions administratives spécialisées depuis janvier 2019	30
b) La compétence sociale étendue depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2019 du juge administratif de droit commun	31
■ <i>Le contentieux relatif à l’application du droit au logement opposable</i>	33
■ <i>Le contentieux de la tarification sanitaire et sociale</i>	35
■ <i>Le contentieux des personnes handicapées</i>	35
■ <i>Le contentieux de la récupération des prestations d’aide sociale</i>	36

## PARTIE 1

### Matrice constitutionnelle et européenne et acteurs des politiques sociales

<b>Chapitre 1 – Les bases constitutionnelles des politiques sociales</b>	<b>41</b>
<b>1 – La République et la constitution sociales</b>	<b>42</b>
■ <i>La République sociale</i>	42
a) La normativité relative de la notion de République sociale	42
b) Le renforcement de la base constitutionnelle des politiques sociales	43
■ <i>La Constitution sociale et la question des bénéficiaires des prestations sociales</i>	45
<b>2 – L’égalité, principe cardinal des politiques sociales</b>	<b>47</b>
■ <i>Les trois applications du principe d’égalité aux personnes physiques</i>	47
■ <i>L’application du principe d’égalité aux personnes morales ou la décentralisation sociale contrôlée</i>	49

<b>3 – L'émergence de nouveaux principes dans le droit des politiques sociales</b>	<b>50</b>
■ <i>L'équité, nouveau principe fonctionnel des politiques sociales ?</i>	50
■ <i>La notion de dignité et le droit des politiques sociales</i>	51
<b>Chapitre 2 – La dimension européenne du droit des politiques sociales</b>	<b>53</b>
<hr/>	
<b>1 – Le temps des chartes</b>	<b>54</b>
■ <i>La Charte sociale européenne (CSE) de 1961 révisée en 1996 (Conseil de l'Europe)</i>	54
■ <i>La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne</i>	55
<b>2 – L'influence décisive de la jurisprudence des cours européennes</b>	<b>56</b>
■ <i>La CEDH et le droit des politiques sociales</i>	56
■ <i>L'évolution dénaturante de la jurisprudence de la CJUE sur la citoyenneté sociale européenne</i>	58
a) <i>La consécration du statut fondamental de citoyen européen</i>	58
b) <i>L'évolution contestable de la justice sociale dans l'Union européenne</i>	59
<b>Chapitre 3 – Les acteurs publics nationaux et locaux des politiques sociales</b>	<b>61</b>
<hr/>	
<b>1 – Le rôle de l'État dans les politiques sociales</b>	<b>61</b>
■ <i>La place du social dans la structure gouvernementale</i>	61
■ <i>Les services centraux, les conseils et les observatoires</i>	62
■ <i>Les services extérieurs de l'État dans le domaine social</i>	64
<b>2 – La décentralisation des politiques sociales</b>	<b>65</b>
■ <i>Le département, chef de file de l'aide et de l'action sociales</i>	65
■ <i>Le département-providence ?</i>	66
■ <i>Le rôle « subsidiaire » des communes et la montée en puissance de l'intercommunalité sociale</i>	68
a) <i>Les interventions obligatoires et facultatives des communes ou des EPCI</i>	68
b) <i>La montée en puissance de l'intercommunalité et de la « métropolisation » des politiques sociales</i>	71

**PARTIE 2**

**Étude des politiques sociales ciblées  
sur des catégories d'individus**

<b>Chapitre 4 – La politique de traitement du chômage</b>	<b>75</b>
<b>1 – L'existence problématique d'un droit au travail et la variable du chômage</b>	<b>76</b>
■ <i>La valeur juridique du droit au travail</i>	76
■ <i>Éléments statistiques sur le chômage en France</i>	77
<b>2 – L'indemnisation et l'assistance sociale des demandeurs d'emploi</b>	<b>78</b>
■ <i>L'assurance chômage</i>	78
a) <i>L'évolution du droit conventionnel : une convention UNEDIC             en suspens</i>	78
b) <i>L'application depuis février 2023 de la réforme non conventionnelle             de l'assurance chômage</i>	80
c) <i>Montant de l'ARE et contrôle des demandeurs d'emploi</i>	81
■ <i>Le régime d'assistance ou le chômeur « secours »</i>	83
a) <i>L'allocation spécifique de solidarité (ASS)</i>	83
b) <i>De l'ATA (allocation temporaire d'attente) à l'ADA (allocation             demandeurs d'asile)</i>	84
<b>3 – La politique d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi dans le cadre des emplois aidés</b>	<b>85</b>
■ <i>Le ciblage des chômeurs de longue durée : les CUI-CAE et CUI-CIE</i>	85
■ <i>La mise en extinction des contrats d'avenir et la création des emplois         francs et des contrats adultes-relais</i>	86

<b>Chapitre 5 – La politique de soutien des personnes âgées</b>	<b>89</b>
<b>1 – Le défi social du vieillissement de la population française</b>	<b>90</b>
<b>2 – La politique de soutien à domicile et de placement des personnes âgées</b>	<b>91</b>
■ <i>Les interventions sociales et sanitaires au domicile des personnes âgées</i>	91
a) <i>Les interventions sociales au domicile des personnes âgées : la création des services autonomie en juillet 2023</i>	91
b) <i>Les interventions sanitaires à domicile</i>	93
■ <i>L'aide ménagère, une aide sociale légale gérée par le département</i>	94
■ <i>L'hébergement des personnes âgées dans des établissements spécialisés ou des familles</i>	95
a) <i>L'accueil chez un particulier (hébergeant familial)</i>	95
b) <i>L'accueil et l'admission en établissement (EHPAD, résidences autonomie)</i>	97
■ <i>L'accueil temporaire et de jour</i>	99
<b>3 – La politique de soutien financier des personnes âgées</b>	<b>100</b>
■ <i>Le soutien financier non lié à la dépendance des personnes âgées : l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)</i>	100
■ <i>La politique sociale de soutien des personnes âgées fondé sur la dépendance et l'autonomie</i>	101
a) <i>Caractéristiques de l'APA</i>	101
b) <i>Le financement de l'APA</i>	104
■ <i>La CNSA et la nouvelle branche autonomie de la Sécurité sociale</i>	106
<b>Chapitre 6 – L'aide aux personnes handicapées</b>	<b>107</b>
<b>1 – Approche juridique et sociétale du handicap</b>	<b>107</b>
■ <i>Le handicap, une réalité plurielle</i>	107
■ <i>Le handicap, une réalité saisie par des normes juridiques</i>	108
■ <i>L'accessibilité, une ligne d'horizon ou un objectif réaliste ?</i>	109
<b>2 – Les aides relatives au placement des personnes handicapées</b>	<b>109</b>
■ <i>Le placement dans les établissements sociaux et médico-sociaux</i>	109
■ <i>L'action médico-sociale en faveur des personnes handicapées</i>	110

<b>3 – Les aides à la scolarisation et à l’insertion professionnelle</b>	<b>111</b>
■ <i>La prise en charge problématique des enfants handicapés et des enfants autistes</i>	111
■ <i>La qualification de « travailleur handicapé »</i>	112
■ <i>L’accès des personnes handicapées à l’emploi en milieu ordinaire</i>	113
■ <i>Le travail des personnes handicapées en milieu adapté</i>	115
a) <i>Le travail en entreprise adaptée et en ESAT</i>	115
b) <i>Les nouveaux droits des travailleurs en ESAT depuis le décret du 13 décembre 2022</i>	115
<b>4 – Les aides financières aux personnes handicapées</b>	<b>116</b>
■ <i>L’allocation aux adultes handicapés : l’importante réforme à partir d’octobre 2023</i>	116
■ <i>La prestation de compensation du handicap</i>	118
a) <i>Caractéristiques de la PCH</i>	118
b) <i>La montée en charge et l’amélioration de la PCH</i>	120
<b>Chapitre 7 – La politique sociale relative à la protection de l’enfance</b>	<b>123</b>
<hr/>	
<b>1 – La décentralisation de l’aide sociale à l’enfance (ASE)</b>	<b>124</b>
■ <i>Le service de l’ASE et le public concerné</i>	124
a) <i>Le service et les missions de l’ASE depuis la loi du 7 février 2022</i>	124
b) <i>Le public concerné par la politique d’ASE</i>	126
c) <i>L’épineuse question de la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA)</i>	127
■ <i>Les responsabilités du département</i>	130
a) <i>La responsabilité pour faute du département</i>	130
b) <i>Les cas de responsabilité sans faute du département</i>	131
<b>2 – Le renforcement de la protection des enfants en danger</b>	<b>132</b>
■ <i>Les évolutions de la politique de protection de l’enfance en danger</i>	132
■ <i>Le département, chef de file de la protection de l’enfance</i>	134

## PARTIE 3

### Étude des politiques sociales transversales

<b>Chapitre 8 – La lutte contre les exclusions et la pauvreté</b>	<b>139</b>
<b>1 – L’esprit et le texte des lois visant à lutter contre la pauvreté et les exclusions</b>	<b>140</b>
■ <i>Éléments statistiques relatifs à la pauvreté en France</i>	140
■ <i>La volonté de réduire le nombre de personnes pauvres et de lutter contre les discriminations induites par la pauvreté</i>	141
<b>2 – Le Revenu de solidarité active (RSA) : grandeur et décadence ?</b>	<b>141</b>
■ <i>Bilan de l’application généralisée du RSA</i>	141
■ <i>La réforme du RSA en 2023-2024 : l’expérimentation de la recentralisation et la connexion de l’aide sociale au plein-emploi</i>	143
■ <i>Les droits et devoirs des bénéficiaires du RSA</i>	144
<b>Chapitre 9 – L’accès au logement des personnes défavorisées</b>	<b>147</b>
<b>1 – La consécration juridique de la notion de logement décent</b>	<b>148</b>
■ <i>Un objectif de valeur constitutionnelle</i>	148
■ <i>Bilan de l’OVC relatif à la possibilité pour toute personne d’obtenir un logement décent</i>	148
<b>2 – Bilan de l’application du droit au logement opposable</b>	<b>149</b>
■ <i>Les conditions d’accès à un nouveau droit subjectif opposable</i>	149
■ <i>Les leçons de la jurisprudence massive relative au DALO</i>	150
<b>3 – Les personnes concernées par les politiques sociales d’accès au logement</b>	<b>152</b>
■ <i>Les personnes « mal logées »</i>	152
■ <i>Les personnes dépourvues de domicile fixe</i>	153
a) <i>La situation des personnes sans domicile fixe</i>	153
b) <i>Le rôle de l’État dans l’hébergement social d’urgence</i>	154

- *L'accueil problématique des gens du voyage et des Roms* 155
- *L'hébergement social des demandeurs d'asile* 157

## **Chapitre 10 – L'accès aux soins des personnes démunies** **159**

---

- 1 – Le débat sur la valeur juridique du droit à la protection de la santé** **159**
- 2 – De la protection universelle maladie** **162**
  - *De la CMU de base à la PUMA* 162
  - *La Complémentaire santé solidaire (CSS)* 163
- 3 – L'aide médicale d'État** **163**
  - *Les conditions d'accès à l'AME* 163
  - *Les réformes de l'AME ou la loi versatile* 164

## **Bibliographie** **167**

## Liste des abréviations utilisées

AAH	Allocation aux adultes handicapés
AME	Aide médicale d'État
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ASPA	Allocation de solidarité pour les personnes âgées
ATA	Allocation temporaire d'attente
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CASA	Contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDAPH	Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
Comm. CAS	Commission centrale d'aide sociale
CDTH	Commission départementale des travailleurs handicapés
CDAS	Commission départementale d'aide sociale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CIE	Contrat initiative emploi
CMU	Couverture maladie universelle
CMU-C	Couverture maladie universelle complémentaire
CSS	Complémentaire santé solidaire
C. trav.	Code du travail
CUI	Contrat unique d'insertion
DREES	Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
GIR	Groupe iso-ressources
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
MIE	Mineurs isolés étrangers
MNA	Mineurs non accompagnés
PPAE	Projet personnalisé d'accompagnement à l'emploi
PCH	Prestation de compensation du handicap
PSD	Prestation spécifique dépendance
RSA	Revenu de solidarité active
UNEDIC	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce



## Introduction

# Généralités

*Le droit des politiques sociales plonge ses racines dans l'histoire et la recherche d'un modèle social français qui combine les logiques de l'aide, de l'action et de la sécurité sociales. Les évolutions récentes de ce droit pluridisciplinaire montrent que les bases juridiques des politiques sociales sont en pleine mutation au contact du processus de recalibrage de l'action de l'État (décentralisation, européanisation), de la nécessaire adaptation de certaines politiques sociales individualisées (traitement du chômage, politique de dépendance) et de la lutte contre les nouvelles pauvretés qui ont progressé de façon inquiétante dans un contexte marqué par une très forte inflation depuis 2022 liée au retour de la guerre en Europe.*

L'endettement de l'État social est, en outre, devenu abyssal en raison des mesures prises pendant la période de Covid-19 pour protéger les individus des conséquences économiques et sanitaires de cette pandémie. Appréhendée à l'aune de son coût, la prestation sociale n'a toutefois pas de prix pour celles et ceux qui la reçoivent, les évolutions récentes des politiques sociales mettant en évidence une individualisation croissante et la poussée de la logique du *workfare* illustrée de façon emblématique par la réforme en 2023 de l'assurance-chômage. L'État a, par ailleurs, souhaité faire reprendre par la CADES jusqu'en 2033 la dette de 136 milliards d'euros liée aux déficits sociaux cumulés au 31 décembre 2019 provenant des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et des établissements publics de santé et les 92 milliards sur la période 2020-2023. En 2023, le déficit de la sécurité sociale est estimé à 8,2 milliards d'euros par la loi du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. Le contentieux – complexe – lié à l'application des politiques sociales a subi d'importantes évolutions justifiées par les logiques du droit constitutionnel (avec l'influence de la QPC) et du droit européen qui contribuent à renouveler le débat sur l'effectivité et la justiciabilité des droits sociaux ainsi que le respect de l'impartialité.

## 1 Le passé et le présent des politiques sociales

### ■ Les deux conceptions historiques de la protection sociale

Le modèle social français est un produit de l'histoire. Sans qu'il soit possible d'étudier, par le menu, l'ambiguïté du discours révolutionnaire en matière d'assistance publique, Robespierre affirmait, le 2 décembre 1792, que « la première loi sociale est celle qui garantit à tous les autres membres de la société les moyens d'exister ». L'article 21 de la Déclaration des droits du 21 juin 1793

est la première norme constitutionnelle affirmant que « les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler ».

La logique n'est plus la même que sous l'Ancien régime où l'assistance s'inscrivait dans le cadre d'une « société cadastrée » (R. Castel) dans laquelle seules les personnes infirmes ou inaptes physiquement au travail étaient secourues ; les autres entraient dans la catégorie des « fainéants » et « gens sans aveu », c'est-à-dire, qui ne faisaient pas peiner leur corps à travailler et qui n'étaient pas liés à un seigneur. Selon cette conception, la protection sociale est rapprochée et ambiguë car elle surveille de très près l'individu et enferme le pauvre dans l'alternative de la « potence ou de la pitié » pour reprendre le titre de l'important ouvrage de Geremek sur les pauvres au Moyen Âge. On oppose traditionnellement deux conceptions de la protection sociale qui sont apparues dans le sillage des deux premiers conflits mondiaux. Outre Rhin, le système bismarckien exposé dans le célèbre discours du 17 novembre 1881 du chancelier prussien Bismarck visait à assurer une solidarité professionnelle face aux risques sociaux (assurance-maladie, assurance accidents du travail et assurance invalidité et vieillesse) et a exercé une grande influence sur les États au lendemain de la Première Guerre mondiale. Outre-manche, le système Beveridgien, issu du rapport Beveridge de 1942 auquel s'était intéressé Laroque, en exil à Londres et qui deviendra le père fondateur de la Sécurité sociale en 1945, cherche à mettre en œuvre une solidarité nationale dans le cadre d'un plan de sécurité sociale reposant sur une logique universelle. Selon Marié, le système français de Sécurité sociale serait en train de basculer vers le modèle Beveridgien, c'est-à-dire, moins de solidarité collective et plus d'individualisation (Marié R., RDSS 2011, p. 727). Les réformes, ces dernières années, de l'indemnisation des chômeurs, du RSA et la création en août 2020 d'un 5<sup>e</sup> risque de la Sécurité sociale confirment cette évolution du modèle social français vers le modèle de Beveridge.

### ■ **Un droit au cœur des préoccupations sociétales**

La politique est plus que jamais saisie par le social (G. Groux, R. Robert et M. Foucault, *Le social et la politique*, CNRS éditions, 2020). Au cœur de l'actualité en 2023 avec la contestation de la réforme des retraites, la question sociale a connu d'importantes métamorphoses dans un contexte marqué par l'aggravation des déficits sociaux. Le montant des dépenses de prestations sociales a augmenté de 1,8 % et représentait, en 2018, 31,5 % du PIB (soit 741 milliards d'euros), contre 32 % en 2015 et 2016 mais 21,5 % du PIB en 1981 et 15 % à la fin des années 1960. En 2020, en raison de la Covid, les prestations sociales ont représenté 35 % du PIB puis 33 % en 2021, des niveaux historiquement très élevés. Le poids des prestations au regard du PIB a plus que doublé depuis 1959. Le montant des dépenses sociales par rapport au PIB place la

France en tête des pays européens et parmi les premiers pays au monde. Il faut toutefois nuancer car les trois quarts de cette dépense sont ciblés sur le risque vieillesse et santé et si l'on affine les critères, on constate que les dépenses sociales visant à lutter contre la pauvreté ne placent pas la France dans les cinq premiers pays de l'Union européenne.

L'état de santé de la société française a toutefois pu amener T.-B. Smith à affirmer, non sans raison, que le « modèle social français ne fonctionne plus » notamment en raison de l'articulation de plus en plus problématique entre la solidarité socioprofessionnelle et la solidarité nationale mise en œuvre par l'État ou les collectivités territoriales. Dans les 30 dernières années, le nombre d'allocataires du RMI puis du RSA a quintuplé, la pauvreté touchait en 2018 plus de 9,3 millions de personnes, soit près de 15 % de la population (contre 8,9 millions en 2017); la barre des 10 millions de personnes pauvres (soit entre 14 et 15 % de la population française) a désormais été franchie avec une progression inquiétante de la pauvreté parmi les personnes âgées. Les jeunes de 18 à 29 ans connaissent le taux de pauvreté le plus important en France, avec 19 % de cette population vivant sous le seuil de pauvreté en 2023. La loi du 24 juin 2016 vise à lutter contre les discriminations à raison de la précarité sociale et interdit toute forme de discrimination directe ou indirecte contre une personne en raison « de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue ».

L'augmentation des dépenses d'aide sociale et la non-compensation intégrale par l'État de celles-ci ont amené plusieurs départements à saisir les juridictions administratives de QPC que le Conseil d'État a décidé de renvoyer devant le Conseil constitutionnel (*CE, 20 avr. 2011, n° 346204 et 346228 pour le RSA; n° 346205 et 346239 pour l'APA; n° 346227 et 347269 pour la PCH*) créant un climat souvent tendu entre ces collectivités territoriales et l'État social comme le montre la persistance de ce contentieux (*CE, 21 févr. 2018, Dépt du Calvados et a, n° 409286; TA Paris, 30 juin 2020, Dépt. de l'Orne, du Calvados et de la Manche; CAA Nantes, 24 mars 2023, n° 22NT01414, Départements du Calvados, de la Manche et de l'Orne*). En outre, depuis 1996, la France a changé de méthode en transférant à la CADES (Caisse d'amortissement de la dette sociale), le remboursement des déficits de la sécurité sociale, ce rôle ayant permis de sécuriser financièrement la protection sociale pendant la période Covid-19. La lutte contre la fraude aux prestations sociales semble être une préoccupation récurrente des gouvernants qui mettent l'accent sur la fraude sociale avec la présentation d'une réforme le 29 mai 2023 visant à renforcer la lutte contre la fraude sociale. La fraude au RSA représenterait moins d'un milliard d'euros par an par contraste avec les plus de 25 milliards d'euros liés à la fraude commise par les entreprises sur l'impôt dont elles sont normalement redevables; en outre, le non-recours aux prestations sociales fait économiser plusieurs milliards d'euros chaque année aux acteurs publics concernés, cette « économie anormale » n'étant pas ou rarement évoquée par les pourfendeurs des dépenses sociales trop élevées. De façon inédite, un fonctionnaire a été révoqué pour avoir commis une

fraude aux prestations sociales au détriment de son employeur public, la sanction ayant été jugée illégale dans les circonstances de l'espèce (CE, 3 mai 2023, n° 438248).

### ■ **Une dette sociale aggravée par les conséquences de la Covid-19 : le prolongement de la mission de la CADES**

En 1996, le « trou » de la Sécurité sociale était de 21 milliards €. En 2015, la CADES – qui devait disparaître en 2009 – avait remboursé 13,6 milliards de dettes. Fin 2016, elle avait amorti depuis sa création 124,5 milliards €. La dette de la CADES a fait l'objet d'un transfert qui a nécessité le vote d'une loi organique validée en partie (Cons.const., 10 nov. 2010, n° 2010-616 DC) sous réserve que les Lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) ne conduisent pas, par un transfert sans compensation au profit de la CADES de recettes affectées aux régimes de sécurité sociale, à une dégradation des conditions générales de l'équilibre de la Sécurité sociale de l'année à venir. Pour amortir la dette sociale, la CADES ne doit donc pas utiliser les ressources destinées à la Sécurité sociale. Fin 2018, la CADES avait amorti plus de 155 milliards € soit 60 % de la dette. Le 22 mai 2019, la CADES a franchi la barre symbolique des 100 milliards € restant à amortir (98 milliards précisément) jusqu'à sa disparition programmée en 2024. Tout est remis en cause en raison des conséquences sur les dépenses publiques de la propagation de la Covid-19 et de l'injection de sommes colossales pour venir en aide aux personnes physiques et morales en difficulté. L'exposé des motifs de la loi organique du 7 août 2020 sur la dette sociale et l'auto-nomie exprimait clairement cette nécessité : « afin d'assurer la pérennité de notre système de protection sociale, la dette constatée et la dette à venir devra être amortie par la caisse d'amortissement de la dette sociale ». Cette réforme de l'été 2020 vise à permettre à la CADES d'amortir la dette sociale contractée pendant l'état d'urgence sanitaire avec notamment, un transfert de CSG de la CNSA vers la CADES ! La date de fin de remboursement par la CADES de la dette sociale qui devait intervenir en 2024, est reportée au 31 décembre 2033. Quatre mois de confinement et de couvre-feu auront certes, eu pour effet de créer quasiment dix années d'endettement social à venir mais l'État a joué son rôle de protection dans la République sociale. Dans son avis du 26 mai 2020 sur cette réforme d'août 2020, le Conseil d'État a précisé qu'aucun principe constitutionnel ne fait obstacle à ce que le législateur organique autorise une nouvelle fois un allongement de la durée d'amortissement de la dette sociale ainsi qu'il l'a déjà fait par la loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010. Pour l'année 2023, l'objectif d'amortissement de la dette sociale par la Caisse d'amortissement de la dette sociale est fixé à 17,7 milliards d'euros (LFSS pour 2023, art. 24).