

Direction de la recherche, des études,
de l'évaluation et des statistiques
DREES

SÉRIE
ÉTUDES

**DOCUMENT
DE
TRAVAIL**

Une analyse juridique
des prestations de protection sociale
à partir des Comptes
de la protection sociale 1998

Laurent CAILLOT

n° 26 – septembre 2002

SOMMAIRE

1. Une analyse des Comptes de la protection sociale axée sur le reclassement juridique des prestations	7
1.1. L'« action sociale » telle qu'elle est retracée dans les Comptes de la protection sociale	7
1.2. La distinction de quatre blocs de prestations de protection sociale	10
1.2.1. <i>Les prestations d'assurance sociale</i>	11
1.2.2. <i>Les minima sociaux</i>	11
1.2.3. <i>L'aide sociale légale</i>	12
1.2.4. <i>L'action sociale facultative</i>	12
1.3. Les critères utilisés pour le reclassement des prestations	13
1.4. Les regroupements opérés pour l'étude à l'intérieur de chaque risque	15
1.4.1. <i>Le risque santé, sous-risque maladie</i>	15
1.4.2. <i>Le risque santé, sous-risque invalidité</i>	15
1.4.3. <i>Le risque vieillesse-survie, sous-risque vieillesse</i>	16
1.4.4. <i>Le risque vieillesse-survie, sous-risque survie</i>	17
1.4.5. <i>Le risque famille, sous-risque maternité</i>	17
1.4.6. <i>Le risque famille, sous-risque famille</i>	17
1.4.7. <i>Le risque emploi, sous-risque insertion et réinsertion professionnelle</i>	18
1.4.8. <i>Le risque emploi, sous-risque chômage</i>	18
1.4.9. <i>Le risque logement</i>	18
1.4.10. <i>Le risque pauvreté-exclusion sociale</i>	19
1.4.11. <i>Les prestations de services sociaux</i>	19
2. Une présentation des prestations de protection sociale qui distingue minima sociaux, aide sociale légale et action sociale facultative	21
2.1. Le risque santé, sous-risque maladie	21
2.2. Le risque santé, sous-risque invalidité	22
2.3. Le risque santé, sous-risque accidents du travail	23
2.4. Le risque vieillesse, sous-risque vieillesse	24
2.5. Le risque vieillesse, sous-risque survie	25
2.6. Le risque famille, sous-risque maternité	25
2.7. Le risque famille, sous-risque famille	26
2.8. Le risque emploi, sous-risque insertion et réinsertion professionnelle	27
2.9. Le risque emploi, sous-risque chômage	28
2.10. Le risque logement	29
2.11. Le risque pauvreté et exclusion sociale	29
3. Analyse des contributions des quatre grandes catégories de prestations à la couverture des risques de protection sociale	31
3.1. Ventilation globale des prestations de protection sociale	31
3.2. Les contributions respectives par sous-risque des catégories juridiques de prestations	32
3.3. Les contributions respectives des principaux régimes en matière de prestations d'assistance sociale	34
Références bibliographiques	37

Liste des tableaux et graphiques

Tableaux

Tableau 1.	Répartition des prestations de protection sociale par régime étudié et par risque en 1998 (M€).....	8
Tableau 2.	Dépenses qualifiées d'« action sociale » par régime dans les Comptes de la protection sociale 1998 (M€)	9
Tableau 3.	Comparaison des nomenclatures simplifiées des prestations en base 1980 et 1995.....	13
Tableau 4.	Prestations du risque santé, sous-risque maladie en 1998 (M€)	21
Tableau 5.	Prestations du risque santé, sous-risque invalidité en 1998 (M€).....	22
Tableau 6.	Prestations du risque santé, sous-risque accidents du travail en 1998 (M€)	23
Tableau 7.	Prestations du risque vieillesse, sous-risque vieillesse en 1998 (M€)	24
Tableau 8.	Prestations du risque vieillesse, sous-risque survie en 1998 (M€)	25
Tableau 9.	Prestations du risque famille, sous-risque maternité (M€)	25
Tableau 10.	Prestations du risque famille, sous-risque famille en 1998 (M€)	26
Tableau 11.	Prestations du risque emploi, sous-risque insertion et réinsertion professionnelle en 1998 (M€).....	27
Tableau 12.	Prestations du risque emploi, sous-risque chômage en 1998 (M€)	28
Tableau 13.	Prestations du risque logement en 1998 (M€)	29
Tableau 14.	Prestations du risque pauvreté et exclusion sociale en 1998 (M€)	29
Tableau 15.	Répartition des prestations de protection sociale par risque et catégorie juridique en 1998 (M€).....	31
Tableau 16.	L'architecture par étages du système de protection sociale en 1998.....	32
Tableau 17.	Ventilation par ensemble de régimes des catégories de prestations de protection sociale en 1998 (M€)	34

Graphiques

Graphique 1.	Contribution des étages de prestations à la couverture des sous-risques de protection sociale en 1998.....	33
Graphique 2.	Répartition des prestations d'assistance sociale dans les principaux régimes en 1998 (M€)	35

Synthèse

À partir des Comptes de la protection sociale (données 1998), cette étude procède à un reclassement des dépenses de protection sociale par étages, depuis les prestations d'assurances sociales jusqu'aux prestations facultatives en passant par l'aide sociale légale.

En 1998, 15,1 milliards d'euros ont été dépensés en prestations qualifiées d'«action sociale» dans les Comptes de la Protection Sociale, soit 4% des prestations servies par les régimes de protection sociale. Ce montant ne reflète cependant que 43% de l'effort d'assistance légale ou extralégale.

L'agrégat d'analyse de prestations d'assistance sociale (d'après la définition issue de la comptabilité nationale) est obtenu en analysant les comptes de la protection sociale – qui font référence à la notion d'action sociale avec un sens spécifique – de manière à parvenir à distinguer, sur le plan juridique, les prestations d'assistance des prestations d'assurance.

Après reclassement, cet agrégat s'élève à 35,1 milliards d'euros (9,3% des prestations), dont 30,1 milliards d'euros dépensés par les administrations centrales (Etat et organismes nationaux prestataires), les administrations locales (collectivités locales et leurs établissements publics) et le régime général de sécurité sociale.

La méthodologie d'analyse des Comptes de la protection sociale est introduite, détaillée puis appliquée en réintégrant notamment les minima sociaux ainsi que diverses autres prestations dans le cadre de l'assistance sociale. L'approche retenue, axée sur les prestations et non sur les régimes, fait ressortir la multiplicité des intervenants au regard des dispositifs d'assistance, et en particulier pour l'action sociale facultative : interventions sociales des pouvoirs publics et des institutions sans but lucratif au service des ménages, régimes de sécurité sociale (partie 1).

La superposition des étages de la protection sociale est ensuite présentée par risque en reprenant le détail des prestations figurant au Compte de la protection sociale (partie 2).

Les contributions de ces étages à l'ensemble de l'effort de protection sociale, ainsi que leur ventilation par risque et par grands types de régimes font enfin l'objet d'une analyse descriptive (partie 3).

1. Une analyse des Comptes de la protection sociale axée sur le reclassement juridique des prestations

1.1. L'« action sociale » telle qu'elle est retracée dans les Comptes de la protection sociale

Dans le contexte d'une évolution rapide du système de protection sociale, marquée par une conditionnalité de ressources croissantes et par l'institution de prestations universelles dont les caractéristiques s'inspirent à la fois des techniques de la sécurité sociale et de l'aide sociale, il est apparu instructif de procéder à une analyse des Comptes de la protection sociale publiés par la DREES, afin de mieux isoler et repérer de l'assurance sociale d'une part et de l'assistance sociale sous ses trois formes qui correspondent aux catégories d'analyse communément utilisées en matière de politique publique (minima sociaux, aide sociale légale et action sociale facultative) et que l'on cherchera à distinguer.

L'exercice est mené sur les données semi-définitives des Comptes de la protection sociale 1998 selon lesquels les prestations de protection sociale se sont élevées à 376,7 Md€ (champ Métropole et DOM, l'écart entre les chiffres semi-définitifs et les chiffres définitifs étant de 1 M€), s'agissant de l'ensemble des six risques couverts : santé, vieillesse-survie, famille, emploi, logement, pauvreté-exclusion sociale.

Cet ensemble mêle une grande majorité de prestations d'assurances sociales, ainsi que des composantes de minima sociaux, d'aide sociale légale et d'action sociale facultative que l'on cherche à distinguer.

Pour les besoins de l'analyse, les régimes seront regroupés en quatre grands secteurs institutionnels :

- l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC, tels que le Fonds de Solidarité, l'ANPE, les fonds servant les allocations logement, le CNASEA...), qui forment tous deux les « administrations centrales » au sens du Système européen de comptes (SEC) 1995. En d'autres termes, elles désignent les organismes administratifs de l'État et autres organismes centraux dont la compétence s'étend à l'ensemble du territoire économique, à l'exception des administrations de sécurité sociale de l'administration centrale. L'État a en effet recours de façon croissante à des ODAC pour le versement de prestations qui font l'objet d'un remboursement par le budget de l'État (allocations logement, minima sociaux, emplois aidés non marchands...),
- les collectivités locales – dont la majeure partie des prestations de protection sociale est dispensée par les conseils généraux –, qui sont définies dans le SEC 1995 comme les administrations publiques dont la compétence s'étend seulement sur une subdivision locale du territoire économique, à l'exception des administrations de sécurité sociale des administrations locales. On désigne ce secteur par l'appellation d'administrations publiques locales (APUL),

- les trois caisses nationales du régime général (CNAF, CNAMTS, CNAVTS),
- l'ensemble des autres régimes retracés dans les Comptes de la protection sociale et notamment les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) ou associations dont les prestations sont valorisées.

Tableau 1. Répartition des prestations de protection sociale par régime étudié et par risque en 1998 (M€)

Code CPS	Risque et sous-risque	Tous régimes	CNAMTS	CNAF	CNAVTS	Etat-ODAC	APUL	Autres régimes
1	SANTE	126 389	82 343	3 978	0	2 634	3 723	33 711
11	MALADIE	101 800	71 062	0	0	233	1 254	29 252
12	INVALIDITE	18 455	6 830	3 978	0	2 401	2 470	2 776
13	ACCIDENTS DU TRAVAIL	6 134	4 450	0	0	0	0	1 683
2	VIEILLESSE - SURVIE	165 577	751	0	53 920	1 651	2 118	107 139
21	VIEILLESSE	142 619	0	0	51 426	579	2 118	88 496
22	SURVIE	22 958	751	0	2 494	1 071	0	18 643
3	FAMILLE	38 893	3 705	22 883	0	3 280	5 343	3 683
31	MATERNITE	4 780	3 705	781	0	0	0	294
32	FAMILLE	34 114	0	22 102	0	3 280	5 343	3 389
4	EMPLOI	28 673	0	0	0	6 004	457	22 212
41	INSERTION ET REINSERTION PROFESSIONNELLE	3 115	0	0	0	820	409	1 885
42	CHÔMAGE	25 559	0	0	0	5 184	48	20 327
5	LOGEMENT	11 965	0	2 577	0	9 239	1	147
6	PAUVRETE - EXCLUSION SOCIALE	5 170	0	0	0	4 236	0	934
Ensemble des prestations		376 668	86 798	29 439	53 920	27 044	11 642	167 825
Part dans les prestations		100,0%	23,0%	7,8%	14,3%	7,2%	3,1%	44,6%

La nomenclature détaillée des risques constitue le point de départ de l'analyse des Comptes de la protection sociale en base 1995. Elaborée dans le cadre de la comptabilité nationale, elle s'attache à distinguer les prestations d'après leurs modalités d'octroi (nature/espèces), leur régularité (caractère temporaire ou permanent) et leur finalité (entendue comme une compensation de charges ou un remplacement de revenus par exemple), plutôt que selon leur fondement juridique (assurances sociales ou aide sociale légale notamment).

On désigne fréquemment par *action sociale* l'ensemble des prestations autres que les assurances sociales. Or le terme d'action sociale est entendu dans certains cas selon une conception extensive, qui s'identifie à l'assistance sous ses différentes formes, légale ou facultative, ou selon une conception restreinte aux interventions extra-légales. La notion d'« action sociale » prend son sens dans les régimes de sécurité sociale où elle est gérée séparément des assurances sociales, mais l'emploi fréquent de cette notion s'agissant des collectivités locales et de l'État comme recouvrant l'ensemble des interventions à finalité sociale, ne contribue pas à clarifier l'analyse.

Dans ce contexte, il convient tout d'abord de reconstituer, à partir des Comptes de la protection sociale, un agrégat de prestations d'assistance sociale qui distingue, dans la mesure du possible, les modalités de cette assistance.

Au sein des Comptes de la protection sociale, il faut d'abord noter que l'action sociale a un autre sens que celui qui lui sera donné dans la suite de cette étude. En effet, elle représente une catégorie de prestations sociales en nature, sans considération de nature juridique.

Il s'agit d'abord de *prestations sociales*, qui sont des transferts effectifs, en espèces ou en nature, attribués personnellement à des ménages sans contrepartie équivalente ou simultanée par un régime de protection sociale (336 Md€ en 1998). D'après la nomenclature des Comptes de la protection sociale, les prestations sociales se distinguent des *prestations de services sociaux* (41 Md€). Ces dernières retracent l'accès à des services, en relation avec un risque de la protection sociale, fournis à prix réduit ou gratuitement par une administration. Les prestations de services sociaux consistent principalement en subventions versées à des organismes assurant une action sociale en faveur des personnes âgées : régimes d'aide sociale des pouvoirs publics et la plupart des régimes versant des prestations au titre du risque vieillesse-survie. Au sens des Comptes de la protection sociale, on entend donc par action sociale une modalité des prestations sociales.

Il s'agit ensuite de prestations sociales *en nature*, c'est-à-dire des transferts sociaux destinés à alléger la charge financière que représente pour les ménages la protection contre un certain nombre de risques ou besoins sociaux, à la différence des prestations sociales en espèces qui visent à augmenter globalement les ressources des ménages sans lien d'affectation à la couverture de dépenses particulières.

Il s'agit enfin d'une *catégorie* de prestations sociales en nature, à côté des « soins de santé », du « logement » et des « autres prestations en nature ». Cette catégorie n'est pas définie par compréhension, mais par extension, selon une approche ascendante qui part des prestations délivrées par les différents régimes. Il s'agit donc d'une reconstitution empirique davantage qu'une conception théorique s'appuyant sur une méthodologie détaillée.

Tableau 2. Dépenses qualifiées d'« action sociale » par régime dans les Comptes de la protection sociale 1998 (M€)

Code CPS	Risque et sous-risque	Tous régimes	CNAMTS	CNAF	CNAVTS	Etat-ODAC	APUL	Autres régimes
1	SANTÉ	6 418	4 100	0	0	14	2 167	138
11	MALADIE	266	2	0	0	0	261	4
12	INVALIDITE	6 152	4 099	0	0	14	1 906	134
13	ACCIDENTS DU TRAVAIL	4	0	0	1	1	1	1
2	VIEILLESSE - SURVIE	1 903	0	0	330	41	1 283	248
21	VIEILLESSE	1 903	0	0	330	41	1 283	248
22	SURVIE	4	0	0	1	1	1	1
3	FAMILLE	6 738	0	1 794	0	13	4 258	672
31	MATERNITE	4	0	0	1	1	1	1
32	FAMILLE	6 738	0	1 794	0	13	4 258	672
4	EMPLOI	0	0	0	0	0	0	0
41	INSERTION ET REINSERTION PROFESSIONNELLE	0	0	0	0	0	0	0
42	CHÔMAGE	0	0	0	0	0	0	0
5	LOGEMENT	0	0	0	0	0	0	0
6	PAUVRETE - EXCLUSION SOCIALE	0	0	0	0	0	0	0
Prestations d'action sociale		15 059	4 100	1 794	330	68	7 708	1 058
En part des prestations totales		4,0%	4,7%	6,1%	0,6%	0,3%	66,2%	0,6%

Les lignes dites d'« action sociale » des Comptes de la protection sociale comprennent 15,1 Md€, soit 4% des prestations de protection sociale (tableau 2). Les dépenses d'action sociale ne sont enregistrées qu'au titre des risques santé (principalement les prestations d'hébergement des personnes handicapées), vieillesse-survie (prestations accordées par les fonds d'action sociale des différents régimes de retraites et par les collectivités locales) et maternité-famille (aide sociale à l'enfance des départements, action sociale familiale de la branche famille).

Cependant, cet agrégat n'apparaît pas refléter l'effort des régimes en termes de prestations autres que d'assurances sociales. Le fait que 44,6% de ces dépenses soient assurées par régimes autres que les pouvoirs publics et le régime général, ne s'accorde pas avec la prédominance de l'État, des ODAC, des collectivités locales, des trois branches du régime général dans les prestations hors sécurité sociale. L'action sanitaire et sociale de la CNAF, de la CNAMTS et de la CNAVTS est en effet la composante majeure de l'action sociale facultative des caisses de sécurité sociale. Surtout, ce premier périmètre ne comprend pas les minima sociaux ni la majeure partie de l'aide sociale départementale.

Pour retrouver dans les Comptes de la protection sociale les notions d'assistance en général et d'action sociale facultative en particulier, il est donc nécessaire de reclasser les prestations selon la nature juridique des dispositifs.

1.2. La distinction de quatre blocs de prestations de protection sociale

Si l'on s'en tient, dans cette première approche, aux catégories précitées, les prestations d'assistance sociale peuvent être décomposées en minima sociaux, aide sociale légale (ou « traditionnelle ») et action sociale facultative.

On retient pour définition de l'assistance sociale celle qu'en donne Colette Bec (1999) : « transfert octroyé sous condition de ressources, l'assistance est l'aide apportée par les collectivités publiques aux personnes dont les ressources sont insuffisantes ; il s'agit d'un ensemble de prestations en nature ou monétaires, qui constituent pour les collectivités une *obligation légale* et qui sont destinées à des personnes dans un *état de besoin* ; ces prestations sont de ce fait *non contributives*, c'est-à-dire qu'aucune contrepartie n'est exigée de l'assisté. L'assistance est donc une obligation pour la collectivité et un droit pour l'individu. Ce droit est tout d'abord un *droit alimentaire* visant à faire vivre son titulaire ; c'est ensuite un *droit subjectif* entendu comme prérogative reconnue à une personne par la loi, en réponse à une situation de besoin appréciée au cas par cas ; c'est enfin un *droit subsidiaire* ne pouvant intervenir qu'en complément ou à défaut de ressources personnelles ou de créances alimentaires à l'encontre des ascendants ou descendants ».

Il importe de préciser que la distinction assurance/assistance est envisagée ici du point de vue des *prestations* et non des *régimes*. En effet, l'approche par régime telle qu'elle est mise en œuvre dans les Comptes de la protection sociale, en concordance avec le cadre central de la comptabilité nationale, revient à spécialiser la fourniture des prestations selon le secteur institutionnel. Selon cette méthodologie, l'assistance sociale ne peut être délivrée que par les administrations publiques (Etat et collectivités locales ainsi que leurs établissements publics respectifs) et les ISBLSM. Or, l'assistance revêt en réalité des formes multiples qui ne se

cantonnent pas à ce seul champ. Certes, l'aide sociale légale est une prérogative essentiellement dévolue aux départements et de manière résiduelle à l'Etat, mais les minima sociaux sont majoritairement versés par le régime général de sécurité sociale pour le compte de l'Etat et l'action sociale facultative est une pratique répandue dans tous les régimes de protection sociale.

1.2.1. Les prestations d'assurance sociale

Ces prestations sont versées par des régimes auxquels les travailleurs sont tenus ou encouragés d'adhérer par leurs employeurs ou les administrations publiques en vue de se couvrir contre certains risques : maladie, invalidité, accidents du travail, vieillesse, survie, maternité, vieillesse et famille, ainsi que logement.

L'octroi des prestations, qui revêt un caractère de plein droit – sous réserve d'éventuelles conditions de ressources qui soulèvent des questions méthodologiques évoquées au 4 –, est subordonné à l'assujettissement à un régime et au versement préalable de cotisations de la part du bénéficiaire ou de ses ayants droit, contrairement aux prestations d'assistance sociale.

Le champ des assurances sociales décrites dans les Comptes de la protection sociale et sur lesquelles porte l'étude va au-delà de la définition de l'article L. 311-1 du Code de la sécurité sociale. Il s'étend à la fois aux « assurances sociales du régime général [qui] couvrent les risques ou charges de maladie, d'invalidité, de vieillesse, de décès, de veuvage, ainsi que de maternité (...) », et aux prestations retracées en matière d'emploi (insertion et réinsertion professionnelle, chômage), de logement, et de pauvreté-exclusion sociale.

Il convient ainsi d'identifier les prestations assurantielles à l'aide des dispositions légales qui en définissent le contenu, dans le Code de la sécurité sociale ou dans le Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre).

1.2.2. Les minima sociaux

Les minima sociaux apportent une garantie de revenu à l'aide d'un mécanisme différentiel. Ces prestations non contributives sont délivrées sous conditions de ressources, au moyen d'une appréciation du besoin de l'individu ou du ménage. Elles ont été mises en place successivement, entre les prestations d'assurance sociale et l'aide sociale légale, comme le note le rapport Belorgey (2000), pour se substituer ou compléter la protection tirée de l'assurance, en constituant le volet dit de solidarité de certains régimes d'assurances sociales.

Les minima sociaux sont conçus selon une approche spécialisée (minimum vieillesse, allocation aux adultes handicapés...) afin de prémunir leur bénéficiaire contre un risque social donné, ou universelle dans le cas du revenu minimum d'insertion. C'est probablement pour cette raison que les uns sont rangés au titre des risques respectifs qu'ils contribuent à couvrir tandis que l'autre est classé au sein du risque « pauvreté-exclusion sociale » dont il a inspiré la création. En dépit de cette distinction, il n'en demeure pas moins que le dispositif des minima sociaux représente une catégorie à part entière des prestations de protection sociale du fait de la similitude des mécanismes de chaque prestation.

1.2.3. L'aide sociale légale

Antérieure à la mise en place des minima sociaux, l'aide sociale légale s'inscrit dans la tradition d'assistance publique et de prise en charge de l'indigence de groupes sociaux vulnérables.

Spécialisée et subsidiaire par rapport aux prestations des assurances sociales et à la solidarité familiale, elle est dispensée sans contrepartie aux personnes en situation de résidence stable et régulière sur le territoire français sous la forme de prestations individuelles ou de services sociaux. Son attribution nécessite une procédure d'admission qui détermine corrélativement le droit subjectif du bénéficiaire et l'obligation de la collectivité, en fonction de la situation personnelle de l'intéressé.

L'aide sociale légale est confiée aux départements au titre du droit commun (aide sociale à l'enfance, aux personnes âgées, aux personnes handicapées, aide médicale générale) et à l'Etat à titre exceptionnel (tutelle et curatelle, allocation simple aux personnes âgées, allocation différentielle aux personnes handicapées, frais de fonctionnement des centres d'aide par le travail...).

1.2.4. L'action sociale facultative

Menée par tous les régimes, à commencer par l'Etat, les branches du régime général, mais également les collectivités locales, les régimes complémentaires et les ISBLSM, elle se différencie radicalement des autres formes de prestations sociales par son caractère facultatif ou extra-légal. Pour les besoins de l'analyse, on distingue donc ici « l'action sociale » au sens des Comptes de la protection sociale (ensemble de lignes retraçant des prestations dont le statut juridique est variable, tantôt légal, tantôt extra-légal), et l'action sociale facultative qui constitue la composante extra-légale du système de protection sociale.

L'action sociale facultative se définit d'une manière générale par un caractère discrétionnaire – et non de droit –, bien que l'existence de certaines prestations en espèces ou en nature soit encadrée par la réglementation au sens large ou par des procédés de tutelle et de contractualisation qui lui réservent une quote-part des ressources des régimes de sécurité sociale. Pour autant, l'organisation interne des régimes et les caractéristiques des prestations rendent la situation juridiquement plus complexe.

Sur un plan organique, Borgetto et Lafore (2000) distinguent ainsi l'action sociale purement facultative de l'action sociale sous contraintes légales, qui désigne la mise en place de structures délivrant des prestations de services (service social départemental, CCAS...). L'activité de ces services emprunte donc à la fois à l'aide sociale légale et à l'action sociale facultative, ce qui justifie de ranger sous une rubrique séparée les prestations de services sociaux.

Au niveau de chaque prestation, l'action sociale facultative peut prendre la forme d'une majoration extra-légale de dépenses obligatoires, par exemple de la part des départements (cf.

les cas de la prestation spécifique dépendance et des actions d'insertion bénéficiant aux allocataires du RMI et à leurs ayants droit). La méthodologie des Comptes de la protection sociale, qui s'organise autour de la notion d'unités institutionnelles, ne permet toutefois pas de démêler la composante légale de la composante facultative des prestations versées ; une étude spécifique par régime d'assurance sociale et sur un échantillon de collectivités locales serait nécessaire pour mieux appréhender cette distinction.

La problématique du caractère légal ou extra-légal des prestations de protection sociale n'est pas nouvelle. La nomenclature détaillée par risque des Comptes de la protection sociale en base 1980 distinguait d'une part les prestations légales et d'autre part les prestations extra-légales (tableau 3). Cette architecture a été abandonnée à l'occasion du changement de base pour des raisons qui tiennent à l'imbrication de ces deux compartiments.

Néanmoins, la base 1995 comprend des lignes dites de « prestations extra-légales », classées tantôt en « action sociale », en autres prestations en nature, en allocations ou en remplacement de revenu. Le montant global de ces prestations extra-légales (1,7 Md€) reste cependant très inférieur aux dépenses des seuls fonds d'action sanitaire et sociale des trois branches du régime général. Le critère de « prestations extra-légales » n'est donc pas retenu dans l'analyse.

Tableau 3. Comparaison des nomenclatures simplifiées des prestations en base 1980 et 1995

Base 1980		Base 1995	
E1	PRESTATIONS	E1	PRESTATIONS
E11	Prestations sociales	E11	Prestations sociales
E111	Prestations sociales légales	E111	Prestations en espèces
E112	Prestations sociales extra-légales	E112	Prestations en nature
E12	Prestations de services sociaux	E1121	Prestations en nature
E121	Budget global des hôpitaux		(remboursement de frais)
E122	Praticiens conventionnés	E1122	Autres prestations en nature
E123	Subventions aux SQS	E12	Prestations de services sociaux
E124	Subventions aux ODAL et ODAC	E121	Budget global des hôpitaux
E125	Subventions aux ODASS	E122	Praticiens conventionnés
E126	Subventions aux APRI	E123	Prestations des ODASS
E127	Subventions diverses	E124	Prestations des ISBLSM
E13	Prestations fiscales	E125	Autres prestations

1.3. Les critères utilisés pour le reclassement des prestations

L'étude effectuée ici se place à cet égard plutôt dans une approche juridique – fondée sur le caractère obligatoire ou non des prestations. Chaque prestation élémentaire retracée au sein des Comptes de la protection sociale est examinée d'après un faisceau d'indices afin de la ranger parmi une des quatre catégories de prestations décrites plus haut. Les dépenses relatives aux dispositifs d'assistance sociale sont tout d'abord identifiées par différence, en retranchant les prestations d'assurances sociales. Dans un second temps, on examine les

prestations d'assistance sociale selon leur nature juridique : minima sociaux, aide sociale légale et action sociale facultative, en se fondant sur :

- *le support juridique des prestations* : les dispositifs d'aide sociale légale sont régis par le Code de l'action sociale et des familles, tandis que l'action sociale facultative se distingue par son absence de consécration légale,
- *la catégorie de régime verseur* lorsqu'une même ligne regroupe des dépenses de nature différente. Par exemple, l'aide sociale légale n'est attribuée que par les pouvoirs publics ; en outre, les autres prestations en espèces dans le risque pauvreté-exclusion sociale n'ont pas le même sens selon le régime verseur : l'Etat recourt alors à l'action sociale facultative alors qu'on considère que les ISBLSM rendent dans ce cas des prestations de services sociaux.

Trois autres rubriques sont également introduites de manière à isoler des dépenses relatives à des prestations de nature indéterminée (entre aide sociale légale et action sociale facultative) :

- les dépenses de *bourses scolaires*, dans la mesure où une minorité d'entre elles ne sont pas assises sur des critères sociaux – ce que les Comptes de la protection sociale ne permettent pas de démêler,
 - les *transports scolaires*, dont la nature n'est pas à proprement parler sociale, mais plutôt d'intervention économique des départements,
 - les *prestations de services sociaux*, qui restent ainsi retracées séparément des prestations sociales. Ce traitement particulier se justifie de trois manières :
1. Les dépenses de prestations de services sociaux valorisent tout d'abord les dépenses des services sociaux qui sont rattachés aux différents régimes : elles se rapportent au travail social (des associations caritatives et des collectivités publiques) pris globalement et non à des prestations individuelles versées aux ménages.
 2. De plus, les prestations de services sociaux en « soins de santé » (37,1 Md€) regroupent des données hétérogènes. Seules les dépenses de l'Etat et des ISBLSM ressortissent véritablement du travail social. En revanche, les dépenses engagées par les régimes de sécurité sociale (budget global des hôpitaux) doivent être assimilées à des soins gratuits ou en paiement partiel dans le cadre de l'assurance maladie (la CNAMTS verse ainsi 30,5 Md€ à ce titre) et considérées comme relevant des prestations d'assurance sociale.
 3. Enfin, alors que de leur côté les prestations sociales sont renseignées de manière assez fine au-delà de la nomenclature détaillée par risque, le contenu des prestations de services sociaux n'est pas toujours précisé au-delà du sous-risque de protection sociale auquel ils se rapportent. De ce fait, l'option retenue dans l'étude consiste à les individualiser.

1.4. Les regroupements opérés pour l'étude à l'intérieur de chaque risque

Cette approche, essentiellement guidée par un prisme juridique, permet donc de distinguer pour chaque risque et sous-risque décrit par les Comptes de la protection sociale, la catégorie d'appartenance de chaque prestation : assurance sociale, minima sociaux, aide sociale légale et action sociale facultative.

1.4.1. Le risque santé, sous-risque maladie

Les prestations qualifiées d'« action sociale » relèvent de l'aide sociale légale : d'une part l'aide médicale générale (0,7 Md€ essentiellement dispensée par les départements sous la forme de prise en charge de frais d'hébergement et de prestations en nature) ; d'autre part, les soins de santé financés par l'Etat (0,2 Md€), mais pas ceux financés par les collectivités locales, du fait d'un possible double compte entre les frais divers d'aide médicale générale et les soins de santé (0,5 Md€).

Les secours et prestations supplémentaires des caisses d'assurance sociale (0,2 Md€ majoritairement versés par la CNAMTS) et les prestations supplémentaires et secours (hors prêts) accordés par les CPAM et les CRAM, ainsi que les prestations extra-légales diverses constituent des prestations d'action sociale facultative au titre de l'action sanitaire et sociale des organismes de sécurité sociale.

1.4.2. Le risque santé, sous-risque invalidité

Au sein des dépenses qualifiées d'« action sociale », les frais d'hébergement et l'aide sociale aux handicapés (1,5 Md€) et les frais de placement en centres d'aide par le travail (0,1 Md€), tous deux versés par les départements, constituent des prestations d'aide sociale légale.

En revanche, les prestations extra-légales diverses des caisses de sécurité sociale et frais divers (0,1 Md€ issus des régimes d'employeurs) appartiennent à l'action sociale facultative.

Il convient en outre de classer parmi les prestations d'assurance, les prestations de nature médico-sociale correspondant à l'hébergement des handicapés (4,2 M€, essentiellement de la CNAMTS). L'assurance maladie prend en effet en charge les prestations de soins aux personnes handicapées hébergées dans des établissements médico-sociaux spécialisés. Il s'agit, pour les enfants, des instituts médico-éducatifs, des instituts médico-professionnels, des centres médico-psycho-pédagogiques, des centres d'action sociale médico-sociale précoce et des services de soins et d'éducation spécialisée à domicile et, pour les adultes, des centres d'aide par le travail, des ateliers protégés, des maisons d'accueil spécialisées, des foyers occupationnels, des foyers de vie et des foyers à double tarification.

Parmi les prestations autres que d'« action sociale », de nombreux dispositifs participent de l'effort d'assistance. L'allocation compensatrice (0,4 Md€) relève de l'aide sociale légale des départements envers les personnes handicapées. On classe en action sociale facultative trois rubriques mineures : prestations diverses issues surtout des départements et des CCAS,

allocations spéciales de l'Etat et autres prestations en espèces sans conditions de ressources occasionnelles assurées quasi-exclusivement par les caisses autonomes mutualistes.

Enfin, deux minima sociaux contribuent à la couverture du sous-risque invalidité. Il s'agit d'une part, l'allocation aux adultes handicapés (allocation forfaitaire et complément, remboursés par l'Etat à la CNAF), pour 3,7 Md€ Il s'agit d'autre part du minimum invalidité, versée par les régimes d'assurance maladie (0,2 Md€), CNAMTS et MSA, et qui représente la totalité de la ligne retraçant les allocations et prestations du fonds spécial d'invalidité.

1.4.3. Le risque vieillesse-survie, sous-risque vieillesse

Les prestations dites d'« action sociale » dans les Comptes de la protection sociale doivent être ventilées selon leur caractère légal ou extra-légal. Les frais d'hébergement des personnes âgées (1 Md€, essentiellement à la charge des départements), constituent des prestations d'aide sociale légale. Les autres dépenses ressortissent de l'action sociale facultative :

- l'aide ménagère à domicile (0,6 Md€, en majorité financée par la CNAVTS, puis les départements et les CCAS),
- des prestations d'assistance plus modestes dispensées par de nombreux régimes : aide au maintien à domicile, aide aux vacances de divers régimes, frais d'hébergement de personnes âgées et des prestations extra-légales diverses des caisses de sécurité sociale.

Au-delà des lignes qualifiées d'« action sociale », les prestations d'assistance sociale se répartissent de la manière suivante entre les catégories d'analyse.

Au titre de l'aide sociale légale, il convient de retenir également, pour les départements, l'allocation compensatrice pour tierce personne (0,6 Md€) et la prestation spécifique dépendance (0,2 Md€) ; l'allocation de vieillesse versée principalement par les CCAS (0,1 Md€) pour un montant équivalent à l'allocation aux vieux travailleurs salariés (composante du minimum vieillesse) aux étrangers non couverts par une convention de sécurité sociale ; enfin, l'allocation simple à domicile qui figure parmi les dépenses d'aide sociale obligatoire de l'Etat.

Sous la rubrique des minima sociaux, on range les dépenses du minimum vieillesse (2,6 Md€ financés à hauteur de 1,4 Md€ par la CNAVTS) qui sont retracées, dans les Comptes de la protection sociale, au sein de la ligne « autres prestations en espèces avec conditions de ressources périodiques ». Le minimum vieillesse recouvre un ensemble de prestations : l'allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse, la majoration de l'article L 814-2 du Code de la sécurité sociale, les allocations aux mères de famille, les allocations viagères aux rapatriés et les allocations aux vieux travailleurs salariés.

Les prestations qui participent de l'action sociale facultative (0,4 Md€) sont l'aide à l'habitat (régime des Charbonnages) et des prestations extra-légales des régimes spéciaux, versées notamment sous la forme de gratifications ou de secours (Mutuelles et AGIRC notamment).

1.4.4. Le risque vieillesse-survie, sous-risque survie

Deux prestations modiques d'assistance sociale contribuent à la couverture de ce sous-risque (pour lequel les Comptes de la protection sociale ne comportent pas de rubrique « action sociale »). Il s'agit de l'allocation d'assurance veuvage, minimum social versé par les régimes des exploitants agricoles et des salariés agricoles, et de l'allocation aux compagnes de l'Etat au titre de l'aide sociale légale.

1.4.5. Le risque famille, sous-risque maternité

Les prestations classées dans ce sous-risque ne relèvent pas de l'assistance sociale.

1.4.6. Le risque famille, sous-risque famille

Au sein des prestations des lignes « action sociale », il convient de distinguer plusieurs catégories de dépenses.

L'aide sociale légale départementale est ici représentée par l'aide sociale à l'enfance (2,9 Md€) et l'action éducative en milieu ouvert (0,3 Md€).

L'action sociale facultative prend des formes d'intervention très variées, en particulier de la part des caisses d'allocations familiales, dont l'action sociale familiale constitue la principale contribution à l'action sanitaire et sociale des caisses de sécurité sociale, mais également par d'autres régimes. L'aide aux vacances et aux loisirs (0,6 Md€) est dispensée majoritairement par la CNAF et les régimes d'employeurs. Relèvent aussi en grande partie de la CNAF les dépenses d'accueil des jeunes enfants et d'allocations d'habillement (0,5 Md€), l'assistance de services sociaux et de puéricultrices à domicile (0,1 Md€) et l'intervention des travailleuses familiales relève entièrement de la CNAF (0,1 Md€).

Certaines prestations extra-légales font intervenir davantage de régimes. La ligne « prestations extra-légales des caisses de sécurité sociale » (1,0 Md€) agrège ainsi des dépenses de la CNAF (0,4 Md€), des départements et des régimes d'employeurs (0,2 Md€ chacun) et des groupements mutualistes (0,1 Md€). De même, l'aide ménagère à domicile (0,1 Md€) est fournie principalement par les régimes d'employeurs des grandes entreprises nationales, les départements puis la CNAF. Enfin, les prestations extra-légales des caisses de sécurité sociale se rapportent au régime des agents de l'Etat.

Les chapitres autres que d'« action sociale » comportent de nombreuses prestations d'assistance sociale.

L'allocation de parent isolé (0,7 Md€), versée par la CNAF en 1998, mais budgétisée à la charge de l'Etat depuis 1999, appartient à la catégorie des minima sociaux.

Les prestations extra-légales de garde d'enfants (0,4 Md€) des régimes d'employeurs des sociétés non financières (y compris grandes entreprises nationales) participent de l'action

sociale facultative. Il en est de même les lignes de « prestations occasionnelles diverses », avec ou sans conditions de ressources (0,5 Md€), alimentées majoritairement par les départements et les régimes d'employeurs. Les réductions de transport SNCF et RATP (0,3 Md€), remboursées par l'Etat, reposent principalement sur une base réglementaire. Enfin, les caisses d'allocations familiales versent des aides à l'amélioration de l'habitat et des primes de déménagement.

Ensuite, deux types de prestations doivent être rangés à part bien qu'ils présentent une forte parenté avec l'aide sociale légale : il s'agit des bourses d'études et des transports scolaires.

Les bourses d'études (1,9 Md€), financées en très grande partie par l'Etat (1,8 Md€) et secondairement par les régions et départements, ne sont pas détaillées dans les Comptes de la protection sociale, notamment selon leur caractère légal ou extra-légal. Quant aux dépenses de transports scolaires (0,7 Md€) – obligation légale des départements –, leur inscription dans les budgets des conseils généraux s'effectue au sein du chapitre des interventions de nature économique.

1.4.7. Le risque emploi, sous-risque insertion et réinsertion professionnelle

Les dépenses retracées au risque emploi ne comportent pas de prestations relevant de l'« action sociale » au sens des Comptes de la protection sociale. Toutefois, les prestations diverses en nature avec conditions de ressources (0,1 Md€) comprennent une composante d'accompagnement social et d'assistance extra-légale (aides à la formation versées par le Fonds social de l'UNEDIC et prestations diverses de l'Etat) qui fonde leur classement en action sociale facultative.

1.4.8. Le risque emploi, sous-risque chômage

Plusieurs prestations d'assistance sociale participent à la couverture du sous-risque chômage. D'une part, les dépenses recensées au titre des allocations de solidarité du Fonds de solidarité (ODAC), sont majoritairement composées de deux minima sociaux : l'allocation de solidarité spécifique (2,3 Md€) et l'allocation d'insertion (0,1 Md€). D'autre part, on relève trois prestations d'action sociale facultative (0,2 Md€) : les prestations extra-légales diverses issues du Fonds social de l'UNEDIC, l'aide sociale attribuée aux chômeurs surtout par les départements et diverses prestations en nature accordées aux demandeurs d'emploi et provenant essentiellement de l'ANPE (ODAC).

1.4.9. Le risque logement

Les prestations extra-légales des régimes spéciaux (0,2 Md€) sont à classer en action sociale facultative.

1.4.10. Le risque pauvreté-exclusion sociale

Ce sixième risque est composé par construction de prestations d'assistance sociale : minima sociaux avec les dépenses d'allocation du RMI à la charge de l'Etat (4,2 Md€), et action sociale facultative pour les prestations diverses de l'Etat et de certains ODAC.

1.4.11. Les prestations de services sociaux

Les lignes de « prestations de services sociaux » participent à la couverture de tous les risques, à l'exclusion du logement. A l'aide de la nomenclature par risque, il est possible de repérer à quelle catégorie de prestation en nature (action sociale au sens des Comptes de la protection sociale, soins de santé, autres prestations en nature...) se rapportent les prestations de services sociaux.

En risque santé, sous-risque maladie, il s'agit d'une part d'action sociale (0,1 Md€ essentiellement des collectivités locales), et d'autre part de soins de santé (0,1 Md€), en majorité financés par les ISBLSM. Pour le sous-risque invalidité, les collectivités locales assurent à ce titre de l'action sociale (0,4 Md€). En sous-risque accidents du travail, les prestations de services sociaux consistent en soins de santé (0,3 Md€), financés par la CNAMTS.

Pour le risque vieillesse-survie, sous-risque vieillesse, les collectivités locales assurent de l'action sociale (0,2 Md€).

En risque famille, sous-risque maternité, ces prestations constituent des soins de santé (1,4 Md€), dépenses principalement issues de la CNAMTS. Plusieurs régimes interviennent au titre du sous-risque famille, en action sociale (1,0 Md€), notamment les collectivités locales (0,7 Md€) et la CNAF (0,3 Md€), ou sous la forme d'autres prestations en nature (0,1 Md€) en provenance des ISBLSM.

Au risque emploi, sous-risque insertion et réinsertion professionnelle, les autres prestations en nature (0,3 Md€) sont fournies par l'UNEDIC ; en sous-risque chômage, les autres prestations en nature sont délivrées par l'ANPE (ODAC).

Enfin, les prestations de services sociaux du risque pauvreté-exclusion sociale doivent être considérées, pour l'analyse, selon le régime verseur. Parmi les autres prestations en espèces (0,8 Md€), les dépenses de l'Etat (0,1 Md€) sont comptabilisées en prestations sociales, tandis que les dépenses des ISBLSM (0,7 Md€), qu'on considère comme des prestations de services sociaux, sont agrégées à celles des autres prestations en nature (0,2 Md€), également réalisées par les ISBLSM.

2. Une présentation des prestations de protection sociale qui distingue minima sociaux, aide sociale légale et action sociale facultative

Les exploitations et regroupements opérés permettent de présenter une « relecture » des Comptes de la protection sociale conduisant à distinguer, pour chaque risque, trois catégories juridiques d'assistance sociale : minima sociaux, aide sociale légale et action sociale facultative.

2.1. Le risque santé, sous-risque maladie

Tableau 4. Prestations du risque santé, sous-risque maladie en 1998 (M€)

Prestations en M euros	Tous régimes	CNAMTS	CNAF	CNAVTS	ÉTAT-ODAC	Collectivités locales	Autres régimes
MALADIE	101 800	71 062	0	0	233	1 254	29 252
Assurances sociales	100 397	70 847	0	0	0	498	29 052
- Soins de santé (y c. Soins gratuits aux anciens combat.)	56 567	36 505	0	0	0	498	19 564
- Prestations de services sociaux	36 958	30 530	0	0	0	0	6 428
- Indemnités journalières	6 713	3 810	0	0	0	0	2 903
- Congés maladie de longue durée	157	0	0	0	0	0	157
- Primes de fin de rééducation	1	1	0	0	0	0	0
- Indemnités compensatrices pour dialyse à domicile	0	0	0	0	0	0	0
Aide sociale légale	877	2	0	0	216	626	33
- Frais divers (aide médicale générale)	533	0	0	0	30	493	9
- Soins de santé (y c. soins gratuits aux anciens combat.)	186	0	0	0	186	0	0
- Frais d'hébergement (aide médicale générale)	135	2	0	0	0	133	0
- Frais divers (aide médicale générale)	22	0	0	0	0	0	22
- Frais d'hébergement (aide médicale générale)	2	0	0	0	0	0	2
Prestations de services sociaux	262	0	0	0	17	128	117
"Soins de santé"	132	0	0	0	17	0	115
"Action sociale"	130	0	0	0	0	128	2
Action sociale facultative	264	213	0	0	0	1	50
- Secours et prestations supplémentaires	255	210	0	0	0	1	44
- Prestations extra-légales diverses	9	3	0	0	0	0	6

2.2. Le risque santé, sous-risque invalidité

Tableau 5. Prestations du risque santé, sous-risque invalidité en 1998 (M€)

Prestations en M euros	Tous régimes	CNAMTS	CNAF	CNAVTS	ÉTAT-ODAC	Collectivités locales	Autres régimes
INVALIDITE	18 455	6 830	299	0	6 080	2 470	2 776
Assurances sociales	11 960	6 624	299	0	2 361	43	2 632
- Rentes d'invalidité (y compris charges techniques)	5 054	2 528	0	0	0	0	2 527
- Prestations de nature médico-sociale correspondant à l'hébergement des handicapés	4 180	4 096	0	0	0	0	84
- Pensions d'invalidité (militaires)	1 593	0	0	0	1 593	0	0
- Garantie de ressources aux handicapés	769	0	0	0	768	0	1
- Allocation d'éducation spéciale (AES)	299	0	299	0	0	0	0
- Allocation aux handicapés	62	0	0	0	0	43	18
- Congés d'invalidité, prestations d'invalidité	3	0	0	0	0	0	3
Minima sociaux	3 922	204	0	0	3 680	0	38
- Allocation aux adultes handicapés (AAH yc alloc. forfaitaire ou complément d'AAH)	3 680	0	0	0	3 680	0	0
- Allocations et prestations du FNS jusqu'au 31/12/93 - FSI à partir du 1/1/94	242	204	0	0	0	0	38
Aide sociale légale	2 014	2	0	0	16	1 995	0
- Allocation compensatrice	452	0	0	0	2	450	0
- Frais d'hébergement et aide sociale aux handicapés	1 514	2	0	0	14	1 498	0
- Centre d'aide par le travail (frais de placement)	47	0	0	0	0	47	0
Prestations de services sociaux	360	0	0	0	0	360	0
- "Action sociale"	360	0	0	0	0	360	0
Action sociale facultative	199	0	0	0	23	71	105
- Prestations diverses en nature	75	0	0	0	4	71	0
- Prestations diverses en espèces	55	0	0	0	0	0	55
- Prest. extra-légales diverses des caisses de séc. soc. et frais divers (Collec. locales, Etat)	49	0	0	0	0	0	49
- Allocations spéciales	18	0	0	0	18	0	0
- Prest. extra-légales diverses des caisses de séc. soc. et frais divers (Collec. locales, Etat)	1	0	0	0	0	0	1
- Prestations diverses en nature	1	0	0	0	1	0	0

2.3. Le risque santé, sous-risque accidents du travail

Tableau 6. Prestations du risque santé, sous-risque accidents du travail en 1998 (M€)

Prestations en M euros	Tous régimes	CNAMTS	CNAF	CNAVTS	ÉTAT-ODAC	Collectivités locales	Autres régimes
ACCIDENTS DU TRAVAIL	6 134	4 450	0	0	0	0	1 683
Assurances sociales	5 785	4 132	0	0	0	0	1 653
- Rentes d'accidents du travail	3 616	2 466	0	0	0	0	1 150
- Indemnités journalières	1 625	1 170	0	0	0	0	454
- Soins de santé	545	495	0	0	0	0	49
Prestations de services sociaux	348	318	0	0	0	0	30
- "Soins de santé"	348	318	0	0	0	0	30

2.4. Le risque vieillesse, sous-risque vieillesse

Tableau 7. Prestations du risque vieillesse, sous-risque vieillesse en 1998 (M€)

Prestations en M euros	Tous régimes	CNAMTS	CNAF	CNAVTS	ÉTAT-ODAC	Collectivités locales	Autres régimes
VIEILLESSE	142 619	0	0	51 426	579	2 118	88 496
Assurances sociales	136 771	0	0	49 640	517	0	86 614
- Pensions, retraites et avantages complémentaires	136 267	0	0	49 640	367	0	86 260
- Indemnités de départ pour les commerçants, artisans âgés et agriculteurs	392	0	0	0	107	0	285
- Pensions anticipées	68	0	0	0	0	0	68
- Exonération de la taxe de télévision	43	0	0	0	43	0	0
- Pensions en capital	2	0	0	0	0	0	2
Minima sociaux	2 597	0	0	1 410	1	0	1 186
- Allocation supplémentaire du FNS jusqu'au 31/12/93 - FSV	1 988	0	0	1 019	1	0	968
- Majoration de l'article L 814-2 du code de la sécurité sociale	399	0	0	367	0	0	32
- Allocations aux vieux travailleurs (AVTS, AVTNS)	200	0	0	24	0	0	177
- Allocations viagères de rapatriés	10	0	0	0	0	0	10
Aide sociale légale	1 788	0	0	0	43	1 733	11
- Frais d'hébergement des personnes âgées	957	0	0	0	41	917	0
- Allocation compensatrice pour tierce personne	576	0	0	0	0	576	0
- Prestation Spécifique Dépendance	185	0	0	0	0	184	1
- Allocation de vieillesse	56	0	0	0	0	56	0
- Frais d'hébergement des personnes âgées	10	0	0	0	0	0	10
- Allocation simple à domicile	3	0	0	0	3	0	0
Prestations de services sociaux	205	0	0	0	0	205	0
- "Action sociale"	205	0	0	0	0	205	0
Action sociale facultative	1 259	0	0	376	18	180	685
- Aide ménagère à domicile	618	0	0	311	0	162	145
- Prestations extra-légales diverses des régimes spéciaux	182	0	0	0	0	0	182
- Aide à l'habitat	149	0	0	0	17	0	131
- Prestations extra-légales diverses	54	0	0	25	0	18	11
- Prestations extra-légales diverses (gratifications)	52	0	0	0	0	0	52
- Prestations extra-légales diverses (secours)	49	0	0	0	0	0	49
- Prestations extra-légales diverses des caisses de sécurité sociale	49	0	0	1	0	0	48
- Aide au maintien à domicile	43	0	0	14	0	0	29
- Aide à l'habitat	41	0	0	21	0	0	20
- Aide aux vacances	20	0	0	4	0	0	16
- Prestations extra-légales diverses des caisses de sécurité sociale	0	0	0	0	0	0	0

2.5. Le risque vieillesse, sous-risque survie

Tableau 8. Prestations du risque vieillesse, sous-risque survie en 1998 (M€)

Prestations en M euros	Tous régimes	CNAMTS	CNAF	CNAVTS	ÉTAT-ODAC	Collectivités locales	Autres régimes
SURVIE	22 958	751	0	2 494	1 071	0	18 643
Assurances sociales	22 953	751	0	2 494	1 071	0	18 638
- Pensions de réversion	18 881	0	0	2 402	0	0	16 479
- Pensions de veuves, d'orphelins, d'ascendants au titre des retraites et de l'invalidité	1 749	0	0	0	1 071	0	678
- Capitaux décès, prestations décès	1 413	0	0	0	0	0	1 413
- Pensions d'accidents du travail (ayant droits)	724	719	0	0	0	0	5
- Allocations de veufs ou de veuves	86	0	0	86	0	0	0
- Pensions d'invalidités	69	31	0	0	0	0	38
- Frais funéraires	24	0	0	0	0	0	24
- Secours viagers	6	0	0	6	0	0	0
- Aide aux veuves de moins de 55 ans (ARRCO)	2	0	0	0	0	0	2
Minima sociaux	5	0	0	0	0	0	5
- Allocation veuvage	5	0	0	0	0	0	5
Aide sociale légale	0	0	0	0	0	0	0
- Allocations aux compagnes	0	0	0	0	0	0	0

2.6. Le risque famille, sous-risque maternité

Tableau 9. Prestations du risque famille, sous-risque maternité (M€)

Prestations en M euros	Tous régimes	CNAMTS	CNAF	CNAVTS	ÉTAT-ODAC	Collectivités locales	Autres régimes
MATERNITE	4 780	3 705	781	0	0	0	294
Assurances sociales	3 392	2 397	781	0	0	0	214
- Indemnités journalières	1 809	1 717	0	0	0	0	92
- Allocation jeune enfant "courte" (APJE) [à compter du 1/1/96]	781	0	781	0	0	0	0
- Soins de santé	739	680	0	0	0	0	59
- allocation de naissance	34	0	0	0	0	0	34
- Allocation forfaitaire de repos maternel	20	0	0	0	0	0	20
- Allocations de remplacement	8	0	0	0	0	0	8
Prestations de services sociaux	1 387	1 307	0	0	0	0	80
- "Soins de santé"	1 387	1 307	0	0	0	0	80

2.7. Le risque famille, sous-risque famille

Tableau 10. Prestations du risque famille, sous-risque famille en 1998 (M€)

Prestations en M euros	Tous régimes	CNAMTS	CNAF	CNAVTS	ÉTAT-ODAC	Collectivités locales	Autres régimes
FAMILLE	34 114	0	22 102	0	3 280	5 343	3 389
Assurances sociales	22 835	0	19 562	0	1 031	0	2 242
- Allocations familiales	10 498	0	10 498	0	0	0	0
- Allocation parentale d'éducation	2 754	0	2 754	0	0	0	0
- Supplément familial de traitement	2 051	0	0	0	0	0	2 051
- Allocation pour jeune enfant "longue"	1 925	0	1 925	0	0	0	0
- Complément familial	1 510	0	1 510	0	0	0	0
- Allocation de rentrée scolaire	1 404	0	373	0	1 031	0	0
- Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée	1 374	0	1 374	0	0	0	0
- Allocation de soutien familial	905	0	844	0	0	0	61
- Allocation de garde d'enfant à domicile	253	0	253	0	0	0	0
- Prestations diverses	130	0	0	0	0	0	130
- Allocation différentielle	27	0	27	0	0	0	0
- Allocation d'adoption	4	0	3	0	0	0	0
Minima sociaux	700	0	700	0	0	0	0
- Allocation de parent isolé	700	0	700	0	0	0	0
Aide sociale légale	3 273	0	0	0	0	3 273	0
- Aide sociale à l'enfance	2 945	0	0	0	0	2 945	0
- Action éducative en milieu ouvert	327	0	0	0	0	327	0
Bourses	1 917	0	0	0	1 862	49	5
- Bourses d'études	1 917	0	0	0	1 862	49	5
Transports scolaires	700	0	0	0	0	700	0
- Transports scolaires	700	0	0	0	0	700	0
Prestations de services sociaux	1 053	0	302	0	11	662	77
- "Action sociale"	976	0	302	0	11	662	0
- "Autres prestations en nature"	77	0	0	0	0	0	77
Action sociale facultative	3 637	0	1 538	0	375	659	1 065
- Prestations extra-légales des caisses de sécurité sociale	1 017	0	456	0	2	240	319
- Aide aux vacances et aux loisirs	567	0	331	0	0	0	235
- Accueil des jeunes enfants et allocations d'habillement	479	0	442	0	0	37	0
- Garde d'enfants (prestations extra-légales)	398	0	0	0	6	0	392
- Prestations diverses	388	0	0	0	53	335	0
- Réductions de transport SNCF et RATP	315	0	0	0	315	0	0
- Aide ménagère à domicile	150	0	25	0	0	46	79
- Assistance de services sociaux et puéricultrices à domicile	145	0	124	0	0	0	21
- Intervention des travailleuses familiales	114	0	114	0	0	0	0
- Aides à l'amélioration de l'habitat	39	0	39	0	0	0	0
- Prestations extra-légales des caisses de sécurité sociale	18	0	0	0	0	0	18
- Primes de déménagement	8	0	8	0	0	0	0

2.8. Le risque emploi, sous-risque insertion et réinsertion professionnelle

Tableau 11. Prestations du risque emploi, sous-risque insertion et réinsertion professionnelle en 1998 (M€)

Prestations en M euros	Tous régimes	CNAMTS	CNAF	CNAVTS	ÉTAT-ODAC	Collectivités locales	Autres régimes
INSERTION ET REINSERTION PROFESSIONNELLE	3 115	0	0	0	820	409	1 885
Assurances sociales	2 766	0	0	0	819	409	1 538
- Indemnités de formation de l'UNEDIC (AFR, ASC)	1 607	0	0	0	69	0	1 538
- Stages de formation	1 134	0	0	0	724	409	0
- Convention du Fonds National de l'Emploi	13	0	0	0	13	0	0
- Aide aux demandeurs d'emploi créant une entreprise	11	0	0	0	11	0	0
- Congés de reconversion du régime direct des agents de l'Etat	3	0	0	0	3	0	0
Prestations de services sociaux	280	0	0	0	0	0	280
"Autres prestations en nature"	280	0	0	0	0	0	280
Action sociale facultative	68	0	0	0	1	0	67
- Prestations diverses en nature	67	0	0	0	0	0	67
- Prestations diverses en nature	1	0	0	0	1	0	0

2.9. Le risque emploi, sous-risque chômage

Tableau 12. Prestations du risque emploi, sous-risque chômage en 1998 (M€)

Prestations en M euros	Tous régimes	CNAMTS	CNAF	CNAVTS	ÉTAT-ODAC	Collectivités locales	Autres régimes
CHOMAGE	25 559	0	0	0	5 184	48	20 327
Assurances sociales	22 964	0	0	0	2 714	0	20 250
- Allocations de chômage (alloc. spéc. , de base, fin de droits , AUD)	13 626	0	0	0	0	0	13 626
- Indemnités de licenciement et de préavis non effectués versés par les entreprises	2 348	0	0	0	0	0	2 348
- Préretraites	2 067	0	0	0	1 149	0	917
- Allocations temporaires et spéciales du Fonds national de l'emploi (FNE)	1 423	0	0	0	1 423	0	0
- ARPE (à partir d'octobre 1995)	1 188	0	0	0	0	0	1 188
- Allocations aux chômeurs âgés (ACA)	1 078	0	0	0	0	0	1 078
- Indemnités de perte d' emploi	484	0	0	0	0	0	484
- Allocation spéciale du FNE (pré retraite)	408	0	0	0	0	0	408
- Indemnités de chômage partiel versées par les entreprises	277	0	0	0	77	0	200
- Allocations de solidarité du Fonds de solidarité	65	0	0	0	65	0	0
- Stages de formation	1	0	0	0	0	0	1
Minima sociaux	2 386	0	0	0	2 386	0	0
- Allocation de solidarité spécifique	2 323	0	0	0	2 323	0	0
- Allocations d'insertion	63	0	0	0	63	0	0
Prestations de services sociaux	29	0	0	0	29	0	0
- "Autres prestations en nature"	29	0	0	0	29	0	0
Action sociale facultative	179	0	0	0	54	48	77
- Prestations extra-légales diverses (Fonds social de l'UNEDIC)	77	0	0	0	0	0	77
- Prestations diverses en nature	53	0	0	0	53	0	0
- Aide sociale aux chômeurs	43	0	0	0	0	43	0
- Prestations diverses en nature	6	0	0	0	1	5	0

2.10. Le risque logement

Tableau 13. Prestations du risque logement en 1998 (M€)

Prestations en M euros	Tous régimes	CNAMTS	CNAF	CNAVTS	ÉTAT-ODAC	Collectivités locales	Autres régimes
LOGEMENT	11 965	0	2 577	0	9 239	1	147
Assurances sociales	11 773	0	2 577	0	9 196	0	0
- Aide personnalisée au logement (APL)	5 885	0	0	0	5 885	0	0
- Allocation de logement à caractère social (ALS)	3 311	0	0	0	3 311	0	0
- Allocations de logement à caractère familial (ALF)	2 577	0	2 577	0	0	0	0
Action sociale facultative	191	0	0	0	43	1	147
- Prestations extra-légales des régimes spéciaux	191	0	0	0	43	1	147

2.11. Le risque pauvreté et exclusion sociale

Tableau 14. Prestations du risque pauvreté et exclusion sociale en 1998 (M€)

Prestations en M euros	Tous régimes	CNAMTS	CNAF	CNAVTS	ÉTAT-ODAC	Collectivités locales	Autres régimes
PAUVRETE - EXCLUSION SOCIALE	5 170	0	0	0	4 236	0	934
Minima sociaux	4 167	0	0	0	4 167	0	0
- Revenu minimum d'insertion (RMI)	4 167	0	0	0	4 167	0	0
Prestations de services sociaux	934	0	0	0	0	0	934
- "Autres prestations en espèces" des ISBLSM	743	0	0	0	0	0	743
- "Autres prestations en nature" des ISBLSM	191	0	0	0	0	0	191
Action sociale facultative	69	0	0	0	69	0	0
- "Autres prestations en espèces" de l'Etat	50	0	0	0	50	0	0
- "Autres prestations en nature"	19	0	0	0	19	0	0

3. Analyse des contributions des quatre grandes catégories de prestations à la couverture des risques de protection sociale

3.1. Ventilation globale des prestations de protection sociale

Les travaux consacrés à la composante dite de solidarité du système de protection sociale se focalisent habituellement sur les minima sociaux, sans considérer la somme de ces derniers et des interventions de l'aide sociale légale pour appréhender les prestations d'assistance sociale à caractère obligatoire. L'action sociale facultative, qui est pratiquée par tous les régimes et collectivités, est pour sa part rarement appréhendée dans sa globalité. L'intérêt de cette étude est de fournir une estimation spécifique de la place que prennent les prestations d'assistance sociale sous leurs différentes formes, dans la mesure où les Comptes de la protection sociale permettent de les distinguer.

D'après l'analyse précédente, fondée sur la nature juridique des prestations, les prestations d'assistance sociale représenteraient en effet un montant de 35,1 Md€ en 1998, soit 9,3% des prestations de protection sociale (tableau 15).

Près d'un dixième de la protection sociale reste par conséquent composée de prestations de nature non assurantielle, sous leurs diverses formes (tableau 16).

Tableau 15. Répartition des prestations de protection sociale par risque et catégorie juridique en 1998 (M€)

Code CPS	Risque et sous-risque	Assurances sociales	Minima sociaux	Aide sociale légale	Aide sociale légale ou action sociale facultative	Action sociale facultative	Ensemble
1	SANTE	118 142	3 922	2 891	970	463	126 388
11	MALADIE	100 397	0	877	262	264	101 800
12	INVALIDITE	11 960	3 922	2 014	360	199	18 455
13	ACCIDENTS DU TRAVAIL	5 785	0	0	348	0	6 133
2	VIEILLESSE - SURVIE	159 724	2 602	1 788	205	1 259	165 578
21	VIEILLESSE	136 771	2 597	1 788	205	1 259	142 620
22	SURVIE	22 953	5	0	0	0	22 958
3	FAMILLE	26 227	700	3 273	5 057	3 637	38 894
31	MATERNITE	3 392	0	0	1 387	0	4 779
32	FAMILLE	22 835	700	3 273	3 670	3 637	34 115
4	EMPLOI	25 730	2 386	0	309	247	28 672
41	INSERTION ET REINSERTION PROFESSIONNELLE	2 766	0	0	280	68	3 114
42	CHÔMAGE	22 964	2 386	0	29	179	25 558
5	LOGEMENT	11 773	0	0	0	191	11 964
6	PAUVRETE - EXCLUSION SOCIALE	0	4 167	0	934	69	5 170
Ensemble des prestations		341 596	13 777	7 952	7 475	5 866	376 666
Part dans les prestations		90,7%	3,7%	2,1%	2,0%	1,6%	100,0%

Tableau 16. L'architecture par étages du système de protection sociale en 1998

Catégorie de prestation de protection sociale	Montant en Md€	Part dans les dépenses de protection sociale
Assurances sociales	341,6	90,7%
Minima sociaux	13,8	3,7%
Aide sociale légale	8,0	2,1%
Aide sociale légale ou action sociale facultative	6,8	2,0%
Action sociale facultative	5,9	1,6%

Au sein du sous-ensemble des prestations d'assistance, les minima sociaux (13,8 Md€) et l'aide sociale légale (8,0 Md€) forment la composante de solidarité publique du système de protection sociale. Ces deux formes d'assistance sociale, minima sociaux (niveau de vie minimal) d'une part et prestations « traditionnelles » (publics-cibles, besoins spécifiques) largement gérées par les départements d'autre part, représentent un effort financier à peu près comparable, si l'on prend en compte le fait que le statut juridique de certaines dépenses (aide sociale légale ou action sociale facultative) n'est pas déterminé précisément, et si l'on fait l'hypothèse d'une sous-estimation de l'aide sociale départementale.

Or cette part de l'assistance sociale varie considérablement selon les sous-risques couverts : l'examen des contributions respectives des catégories juridiques de prestations est à cet égard très instructif, même s'il demande à être prolongé à titre comparatif compte tenu de l'évolution rapide du système de protection sociale.

3.2. Les contributions respectives par sous-risque des catégories juridiques de prestations

Tel qu'il se dégage des Comptes de la protection sociale et compte tenu du périmètre des régimes suivis (qui n'englobe pas la prévoyance individuelle), le profil de couverture des différents sous-risques (graphique 1) peut être quasi intégralement assurantiel ou peut, à l'inverse, ménager une place substantielle aux prestations d'assistance sociale (jusqu'à un tiers des dépenses) voire être constitué exclusivement de telles prestations.

Les risques qui demeurent essentiellement couverts par les assurances sociales sont les sous-risques maladie et survie et le risque logement.

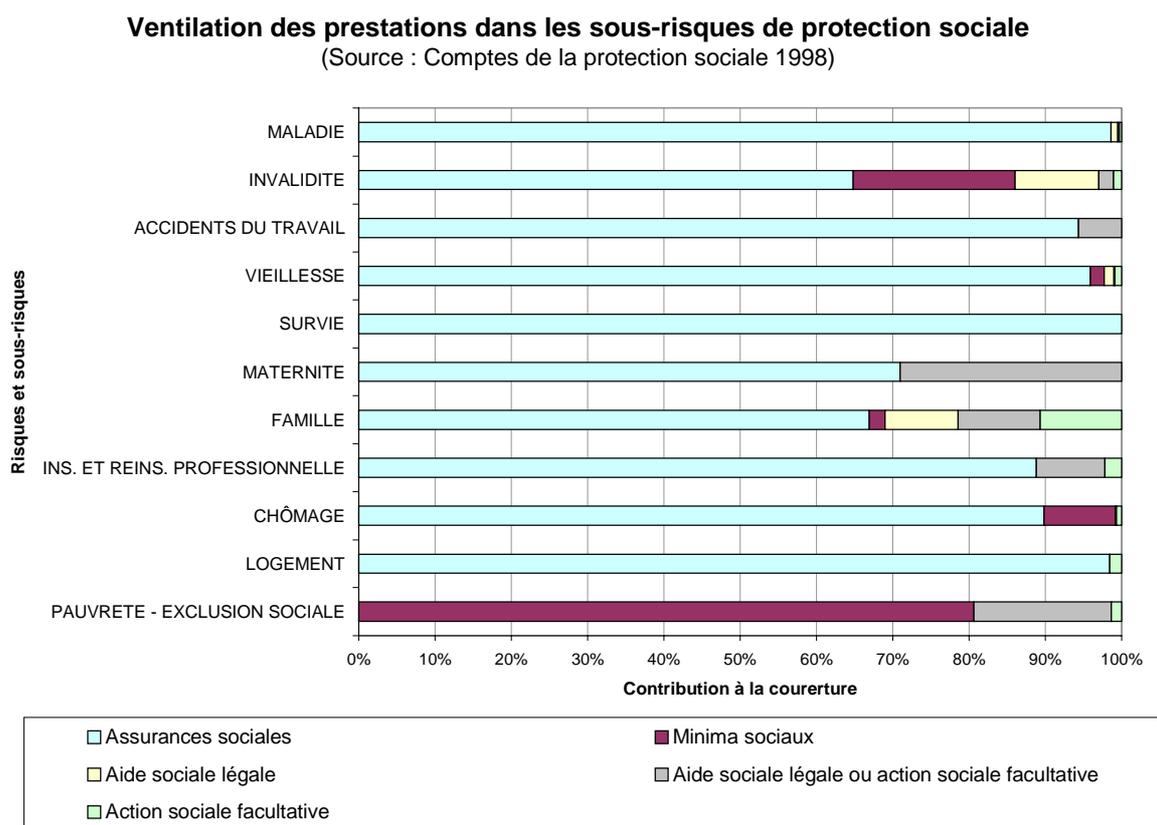
Pour les sous-risques accidents du travail et vieillesse, la part de l'assistance sociale atteint environ 5%.

Cette proportion est de l'ordre du dixième s'agissant des sous-risques liés au marché du travail, en raison de l'existence d'un régime de solidarité dans l'indemnisation du chômage et du financement public d'actions d'insertion ; toutefois, les Comptes de la protection sociale ne retracent qu'une partie des dépenses engagées au titre des politiques de l'emploi et les ratios doivent être considérés à cette aune.

Les assurances sociales ne représentent plus que les deux tiers des prestations des sous-risques invalidité, maternité et famille, pour des motifs à chaque fois différents. L'invalidité est prise en charge de façon substantielle par des minima sociaux et l'aide sociale départementale. Pour la maternité, l'assurance maladie complète les prestations d'assurance par des prestations de services sociaux sous la forme de soins de santé. Enfin, le sous-risque famille est couvert, à hauteur du tiers, par toute la gamme des prestations d'assistance : minima sociaux, aide sociale départementale, action sociale facultative. Cette dernière catégorie de prestations est concentrée à hauteur des trois cinquièmes au sein du sous-risque famille, du fait notamment de la multiplicité des régimes qui interviennent à ce titre (et dont la moitié est constituée des prestations extra-légales des CAF).

Le cas du risque pauvreté-exclusion sociale est spécifique dans la mesure où les prestations qui lui sont rattachées rentrent toutes dans la sphère de l'assistance sociale.

Graphique 1. Contribution des étages de prestations à la couverture des sous-risques de protection sociale en 1998



3.3. Les contributions respectives des principaux régimes en matière de prestations d'assistance sociale

Tableau 17. Ventilation par ensemble de régimes des catégories de prestations de protection sociale en 1998 (M€)

Prestations en M euros	Tous régimes	CNAMTS	CNAF	CNAVTS	ÉTAT-ODAC	Collectivités locales	Autres régimes
Minima sociaux	13 776	204	700	1 410	10 233	0	1 229
Aide sociale légale	7 953	4	0	0	276	7 628	44
Bourses	1 917	0	0	0	1 862	49	5
Transports scolaires	700	0	0	0	0	700	0
Prestations de services sociaux	4 858	1 626	302	0	57	1 355	1 517
Action sociale facultative	5 867	213	1 538	376	584	959	2 196
Prestations d'assistance sociale	35 071	2 047	2 540	1 786	13 014	10 692	4 992
Prestations d'assurances sociales	341 597	84 751	23 219	52 134	17 709	951	162 834
Total	376 668	86 798	25 759	53 920	30 724	11 642	167 825

Après avoir décrit les parts de chaque catégorie juridique de prestations dans la couverture des risques de protection sociale, on s'intéresse ci-après à la composition des dépenses d'assistance sociale des principaux régimes que sont l'État (auquel sont joints les ODAC), les collectivités locales et les trois caisses nationales du régime général de sécurité sociale (tableau 17 et graphique 2).

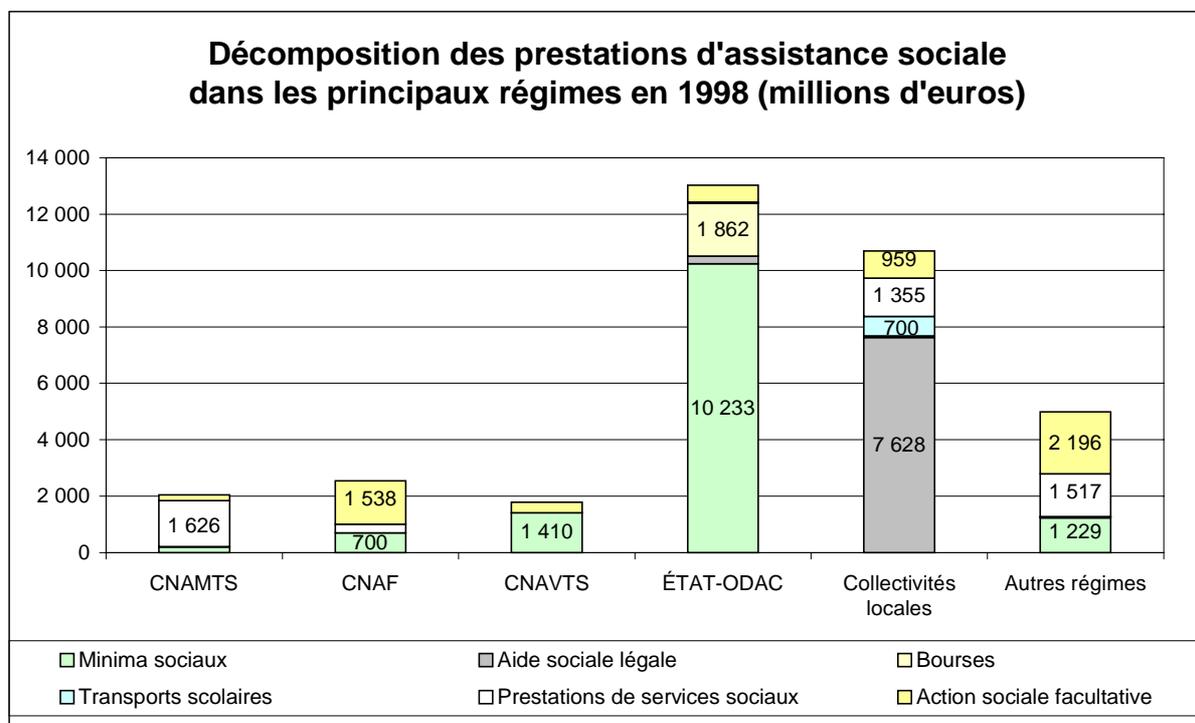
Les trois premiers secteurs (État-ODAC, collectivités locales et régime général de sécurité sociale), qui effectuent 55% des dépenses de prestations de protection sociale (tableau 1), sont à l'origine de 30 des 35 Md€(soit 86%) des prestations d'assistances sociales versées en 1998.

Dans l'ordre décroissant, l'Etat, les caisses du régime général de sécurité sociale et les collectivités locales y contribuent de manière assez voisine.

L'Etat et les ODAC versent surtout des minima sociaux (10,2 Md€) ainsi que des bourses scolaires (1,8 Md€), tandis que les collectivités locales dispensent de l'aide sociale légale (7,6 Md€), des prestations de services sociaux (1,4 Md€), de l'action sociale facultative (1 Md€) et assurent des transports scolaires (0,7 Md€). Pour leur part, les trois branches du régime général délivrent certains minima sociaux (2,3 Md€), des prestations d'action sociale facultative (2,1 Md€) et des prestations de services sociaux (1,9 Md€).

De manière prévisible en raison de son caractère discrétionnaire, l'action sociale facultative est pratiquée par tous les régimes. Au sens des Comptes de la protection sociale, les principaux contributeurs à ce titre ne sont pas les collectivités locales, mais de très loin les régimes de sécurité sociale.

Graphique 2. Répartition des prestations d'assistance sociale dans les principaux régimes en 1998 (M€)



RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Comptes de la Protection sociale 1995-1999, Collection Études et Statistiques, DREES, La Documentation française, 2001.

« Comptes de la Protection sociale 2000 », *Dossiers solidarité et santé* n°2 avril-juin 2000, DREES, La Documentation française.

Abramovici G., « Les comptes de la protection sociale en 1999 », *Études et Résultats* n°85, octobre 2000, DREES.

Abramovici G., « Les prestations sociales en 2000 », *Études et Résultats* n°130, août 2001, DREES.

Abramovici G., « Méthodologie générale des comptes de la protection sociale en base 95 », *Document de travail SÉRIE STATISTIQUES*, n°26, septembre 2001, DREES.

Bec C., « Assistance et égalité dans le système français de protection sociale », *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en France. Rencontres de Copenhague*, Volume 4, Tome 1, MiRe-DREES, La Documentation française, 1999.

Bec C., « Assistance et protection sociale dans la lutte contre les inégalités », *Réduire les inégalités. Quel rôle pour la protection sociale ?*, DREES-MiRe, La Documentation française, 2000.

Belorgey J.-M. (dir.), *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Rapport du Commissariat Général du Plan, La Documentation française, 2000.

Borgetto M. et Lafore R., *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 3^{ème} édition, 2000, Domat Droit public.

Chauchard J.-P. et Marié R., « La couverture maladie universelle : résurgence de l'aide sociale ou mutation de la sécurité sociale ? », *Revue française des Affaires sociales* n°4, octobre-décembre 2001.

Commissariat Général du Plan, *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, La Documentation française, 2000.

Daniel C. et Palier B. (dir.), *La protection sociale en Europe. Le temps des réformes*, DREES-MiRe, La Documentation française, 2001.

Dupeyroux J.-J., *Droit de la Sécurité sociale*, 13^{ème} édition, 1998, Précis Dalloz.

Dupuis J.-P., *Les administrations publiques dans les comptes nationaux, Système français de comptabilité nationale Base 95*, n°22, novembre 2001, INSEE, Banque de France, Trésor Public.

Informations sociales n°87/2, « Aide et action sociale : qui paye ? », CNAF, 2000.

Join-Lambert M.-T. (dir.), *Politiques sociales*, 2^{ème} édition, Presses de la FNSP et Dalloz, 1997.

Lattès G., "La protection sociale : entre partage des risques et partage des revenus", *Economie et Statistique* n°291-292, 1996 - 1/2.

Les finances des départements 1998. Statistiques financières sur les collectivités locales, *Collection Statistiques et finances locales*, 28^{ème} édition, Ministère de l'Intérieur (DGCL), décembre 2000.

« Les prestations de protection sociale », Document non publié établi par le SESI (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité), mai 1989.

Morel S., *Les logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France*, PUF Coll. Le Lien social, 2000.

Outin J.-L., « La protection sociale et les inégalités : une approche élargie », *Réduire les inégalités. Quel rôle pour la protection sociale ?*, DREES-MiRe, La Documentation française, 2000.

Palier B., « Un système de protection sociale fondé sur les assurances sociales n'est pas conçu pour lutter contre les inégalités », *Réduire les inégalités. Quel rôle pour la protection sociale ?*, DREES-MiRe, La Documentation française, 2000.

Pétour P., « Les minima sociaux en France : constats et enjeux récents », *Regards sur l'actualité*, février 2001, La Documentation française.

Ruault M., Baudier-Lorin C., Callegher D., « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2000 », *Études et Résultats* n°121, juin 2001, DREES.

Système européen des comptes SEC 1995, Eurostat.