

Table des matières

Table des sigles	7
Préface	11
Introduction.....	15
ÉLÉMENTS DE DÉFINITION : L'ACTION SOCIALE ET MÉDICO-SOCIALE.....	15
L'ACTION SOCIALE : UNE LECTURE ADMINISTRATIVE ET POLITIQUE À PARTIR DU LOCAL.....	18

Première partie

UN SYSTÈME D'ACTEURS COMPLEXE

TITRE PREMIER

L'ACTION SOCIALE ET MÉDICO-SOCIALE : UNE COMPÉTENCE DÉCENTRALISÉE	23
--	-----------

Chapitre I – Départements et communes : les cadres d'action traditionnels et historiques.....	25
--	-----------

SECTION I – LES FONDEMENTS DE LA COMPÉTENCE COMMUNALE : L'HISTOIRE DU SOCIALISME MUNICIPAL.....	25
--	-----------

§ 1 – LE CCAS, OPÉRATEUR NATUREL DE L'ACTION SOCIALE MUNICIPALE.....	26
--	----

A. L'aide sociale facultative : du dernier filet de protection sociale au creuset de l'expérimentation.....	27
--	----

B. L'analyse des besoins sociaux : le préalable à la construction de l'action sociale municipale	29
---	----

C. Le CCAS, animateur d'un réseau social local, établissement porteur de l'innovation sociale et de la participation des habitants.....	30
--	----

§ 2 – SOCIALISME MUNICIPAL ET ORDRE PUBLIC : LES AUTRES DIMENSIONS DE L'ACTION MUNICIPALE.....	32
---	----

SECTION II – DES DDASS AUX CONSEILS GÉNÉRAUX : LE DÉPARTEMENT CHEF DE FILE.....	34
--	-----------

§ 1 – UNE DÉCENTRALISATION DE L'ACTION SOCIALE PRINCIPALEMENT DÉPARTEMENTALE	34
---	----

A. L'acte un de la décentralisation : la partition des DDASS.....	35
---	----

B. Confirmations ultérieures de ce choix initial.....	35
---	----

§ 2 – LA COMPÉTENCE PLANIFICATRICE : UN LEVIER DÉTERMINANT DE L'ACTION DÉPARTEMENTALE	40
A. L'exercice de la compétence planificatrice	40
B. Le département, collectivité chef de file de l'action sociale et médico-sociale	44
C. Interrogations et limites de ce mouvement.....	45

Chapitre II – **L'émergence d'une dynamique intercommunale et régionale**..... 47

SECTION I – VERS UNE INTERCOMMUNALITÉ DE PROJET, PRÉALABLE À UNE VISION D'AGGLOMÉRATION 47

§ 1 – L'INTERCOMMUNALITÉ DE PROJET, UN CONTEXTE INSTITUTIONNEL FAVORABLE À L'ACTION SOCIALE	48
A. Un dispositif législatif favorable à une intercommunalité de projet	48
B. Des aspects sociaux présents dans les projets de territoires	52
C. Dynamique sociale des contrats d'agglomération, des contrats de ville et des CUCS.....	54

§ 2 – LES CIAS : UNE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE CONSACRÉE À L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE	56
---	----

SECTION II – LES ENJEUX DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE RÉGIONAL .60

§ 1 – LA MISE SUR AGENDA DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE	60
§ 2 – L'ACTION SOCIALE RÉGIONALE : DES FONDEMENTS ET UNE DYNAMIQUE CONTRACTUELLE.....	63

TITRE SECOND

L'ACTION SOCIALE : UNE DYNAMIQUE PARTENARIALE..... 67

Chapitre I – **Un État régulateur et des associations partenaires**..... 69

SECTION I – UN REPOSITIONNEMENT STRATÉGIQUE DE L'ÉTAT 70

§ 1 – QUE RESTE-T-IL À L'ÉTAT À PARTIR DE L'ACTE UN DE LA DÉCENTRALISATION?....	70
A. Prévention sanitaire, soin, prise en charge de la dépendance et du handicap : la fin d'une approche sectorielle	74
B. Les agences régionales de santé, une étape supplémentaire de la RGPP	75

C. Développer « l'État partenaire ».....	76
D. Le retour de l'État sur la scène locale ?.....	77
SECTION II – LES ASSOCIATIONS, PARTIE PRENANTE DU PROCESSUS DE GOUVERNANCE.....	79
§ 1 – L'ACTION DES ASSOCIATIONS PARA-ADMINISTRATIVES : UNE « GOUVERNANCE DE GESTION ».....	80
A. L'action associative de proximité : la participation au maillage territorial	80
B. Associations et gestion déléguée de services sanitaires et sociaux	81
C. L'action des associations dans la gestion administrative territoriale : légitimité et limites	84
D. Un démantèlement de l'action sociale locale ?.....	87
§ 2 – LE <i>LOBBYING</i> DES ASSOCIATIONS MILITANTES : UNE « GOUVERNANCE DE DÉCISION ».....	89
A. Les associations d'usagers ou de famille d'usagers : la défense d'intérêts personnels.....	90
B. Les associations militantes : vers une démarche citoyenne	92
C. Vers un processus de co-décision ?.....	96
D. Limites du mécanisme : représentativité associative et organisation spécifique.....	97
Chapitre II – La contractualisation, vecteur du partenariat.....	101
SECTION I – L'ACTION SOCIALE ET MÉDICO-SOCIALE TERRITORIALISÉE : UN SYSTÈME PARTENARIAL.....	102
§ 1 – GENÈSE DE LA PRATIQUE PARTENARIALE.....	102
A. Des problèmes sociaux de plus en plus complexes.....	103
B. Le partenariat comme recours à la « crise » des finances locales	106
C. Le développement de la logique de subsidiarité, moteur de la pratique partenariale	111
§ 2 – LE PARTENARIAT : UNE PHILOSOPHIE ET UN CADRE D'ACTION	112
A. Le partenariat : un principe d'action publique juridicisé.....	113
B. Le développement de la contractualisation de l'action sociale	115
SECTION II – LE DÉVELOPPEMENT DU PARTENARIAT, FACTEUR DE COMPLEXITÉ ET D'AMBIGUÏTÉ	117

§ 1 – UNE ACTION SOCIALE TERRITORIALE EN MOUVEMENT :	
PRATIQUE CONTRACTUELLE ET DYNAMIQUE INSTITUTIONNELLE	117
A. Une organisation locale complexe.....	118
B. Une responsabilité diluée et une recherche de coordination dans le partenariat.....	121
§ 2 – LE CONTRAT : UN INSTRUMENT PARTENARIAL NON NEUTRE.....	123
A. Négociations et jeux de pouvoirs : la tentation de l'instrumentalisation contractuelle	124
B. Le contrat : une nouvelle forme de tutelle administrative?	127

Deuxième partie

DES POLITIQUES D'ACTION SOCIALE ET MÉDICO-SOCIALE

TITRE PREMIER

L'ACTION SOCIALE ET MÉDICO-SOCIALE :

UNE APPROCHE CATÉGORIELLE DES PUBLICS.....	131
---	------------

Chapitre I – Les politiques du développement social, de lutte contre la précarité et la pauvreté	133
---	------------

SECTION I – LES POLITIQUES DU LOGEMENT ET D'HÉBERGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES	133
---	------------

§ 1 – L'ACCÈS AU LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES, PROLONGEMENT D'UNE QUESTION SOCIALE.....	134
A. L'émergence de la politique du logement social	134
B. Historique de la politique du logement : une vocation sociale originelle	135
C. Enjeux actuels autour du droit au logement : une nouvelle crise de l'habitat	137
§ 2 – LA MIXITÉ SOCIALE, UNE COMPOSANTE MAJEURE DU DROIT AU LOGEMENT	142
§ 3 – LES POLITIQUES D'HÉBERGEMENT REVISITÉES PAR LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE (DALO).....	144

SECTION II – LES POLITIQUES D'INSERTION ET DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION.....	147
--	------------

§ 1 – DU RMI AU RSA, 30 ANS DE POLITIQUES D'INSERTION.....	147
A. Le RMI : principes de fonctionnement et d'organisation	147

B. De nouvelles propositions apportées par les rapports HIRSH et GRASS de 2005.....	149
C. Une nouvelle réponse : l'expérimentation du RSA	150
D. Complexité des politiques locales d'insertion.....	151
§ 2 – LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION : LUTTER CONTRE LE NON-RECOURS AU DROIT	153
 SECTION III LA POLITIQUE DE LA VILLE : LEVIER DE L'IMPLICATION INTERCOMMUNALE DANS L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE	
§ 1 – LA POLITIQUE DE LA VILLE, UNE NOUVELLE QUESTION SOCIALE.....	156
§ 2 – LA POLITIQUE DE LA VILLE, UNE APPROCHE TRANSVERSALE DES PROBLÈMES SOCIAUX ET URBAINS.....	159
§ 3 – LA DIMENSION TERRITORIALE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	163
§ 4 – DERNIÈRES RÉFORMES AUTOUR DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	166
 Chapitre II – Les politiques de prévention et d'accompagnement des publics vulnérables	 169
SECTION I – LES POLITIQUES D'AUTONOMIE.....	169
§ 1 – L'APPARITION D'UN NOUVEAU RISQUE SOCIAL POUR LES PERSONNES ÂGÉES : LA DÉPENDANCE	169
A. Déterminismes démographiques et sociétaux de la dépendance.....	170
B. L'implication d'une nécessaire politique gérontologique	172
C. Les défis actuels des politiques gérontologiques.....	175
§ 2 – LES POLITIQUES DU HANDICAP : L'ÉMERGENCE D'UN DROIT À COMPENSATION ...	179
A. La grande étape de la loi du 11 février 2005.....	180
B. Une approche globale de la personne handicapée.....	181
C. Une pluralité d'établissements et de services de prise en charge.....	184
D. La convergence PA-PH autour des notions d'autonomie et de dépendance	187
 SECTION II – LA POLITIQUE AUPRÈS DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE : QUELS OUTILS DE PRÉVENTION ET DE PROTECTION À DISPOSITION DES COLLECTIVITÉS ?.....	
§ 1 – LES COMMUNES ET LEURS CCAS, GESTIONNAIRES D'ÉTABLISSEMENTS DE GARDE	189
A. Un partenariat déterminant avec les CAF	189

B. Mode de garde individuel ou collectif?.....	191
§ 2 – LES COMMUNES : UNE PLACE ESSENTIELLE DANS LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS	192
§ 3 – LE CONSEIL GÉNÉRAL ET LA PROTECTION DE L'ENFANCE : UN HÉRITAGE DES DDASS FACE À LA CRISE DU MODÈLE FAMILIAL	195
A. De la protection de l'enfant contre sa famille à une notion globale d'assistance à la famille	195
B. Le renforcement de la prévention de l'enfance en danger par la loi de mars 2007	196
C. La protection maternelle et infantile, le versant santé du soutien à la parentalité.....	201

TITRE SECOND

MUTATIONS CONTEMPORAINES DES POLITIQUES D'ACTION SOCIALE ET MÉDICO-SOCIALE	203
---	------------

Chapitre I – La territorialisation de l'action sociale : vers un décloisonnement de politiques sectorielles	205
--	------------

SECTION I – LE SOCIAL, COMPOSANTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES.....	205
--	------------

§ 1 – DE LA LOGIQUE DE L'USAGER À CELLE DU TERRITOIRE	205
A. L'émergence d'une logique de développement dans l'action sociale	208
B. Des déclinaisons locales de projets de développement durable : les Agendas 21 locaux	214

SECTION II – IMPACT SUR LES MODES D'ORGANISATION DES SERVICES SOCIAUX : LES EXPÉRIENCES DE DÉCONCENTRATION DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX.....	215
--	------------

§ 1 – L'IMPÉRATIF DE DÉCONCENTRATION TERRITORIALE FACE À L'ACTION SOCIALE DU DÉPARTEMENT	215
A. Proximité et adaptabilité : les fondements de cette déconcentration	215
B. Une territorialisation départementale adaptée et issue des réalités locales	219
C. Territorialisation et politique des conseils généraux : l'impératif de cohérence départementale.....	221
D. La gestion locale du partenariat : quelle identification pour les services déconcentrés ?.....	222
E. Le versant opérationnel de la déconcentration des services départementaux.....	223

Chapitre II – Démocratisation, évaluation et expérimentation : le renouveau de l’action sociale	225
SECTION I – ACCÈS AUX DROITS ET DROITS DES USAGERS : UNE RÉVOLUTION DÉMOCRATIQUE	225
§ 1 – FONDEMENTS POLITICO-LÉGISLATIFS DE LA PARTICIPATION DES USAGERS.....	225
A. Des politiques qui suscitent la participation des usagers	226
B. Des dispositifs législatifs introduisant la notion de citoyenneté dans l’action sociale	231
§ 2 – UNE TERRITORIALISATION QUI RAPPROCHE LA DÉCISION DU CITOYEN	235
A. Les conseils consultatifs : un outil de participation.....	235
B. Consistance et limites culturelles de ces outils de concertation	237
§ 3 – LES LIMITES DE LA PARTICIPATION DIRECTE : DÉTOURNEMENTS ET CONTESTATIONS.....	240
§ 4 – UNE DÉMARCHE DE RÉGULATION DANS LES RELATIONS AVEC LES USAGERS	242
A. L’adaptabilité des dispositifs d’accompagnement des usagers	242
B. Logique régulatrice et mode de relation souple et différencié avec les usagers	249
SECTION II – DE L’ÉVALUATION À L’EXPÉRIMENTATION : VERS UNE RECHERCHE D’EFFICIENCE	250
§ 1 – DE L’ÉVALUATION... À L’EXPÉRIMENTATION DES POLITIQUES SOCIALES.....	251
§ 2 – L’EXPÉRIMENTATION COMME SOURCE DE LÉGITIMITÉ DE L’ACTION.....	253
§ 3 – EXPÉRIMENTATION ET PRINCIPE D’ÉGALITÉ	254
Conclusion	255
L’ACTION SOCIALE, UNE COMPÉTENCE PARTAGÉE : QUELLES CONSÉQUENCES POUR L’USAGER ?	256
TENDANCES ET PERSPECTIVES SUR LA QUESTION DE L’ÉCLATEMENT DE LA QUESTION SOCIALE.....	257
Annexes.....	261
Bibliographie.....	271
Index des notions	277