



DOSSIER D'EXPERTS

2^e édition

SANTÉ ET SOCIAL

Innover dans la mise en œuvre d'une politique d'action sociale

François Rousseau

Prospectiviste et expert en innovation sociale territoriale

Innover dans la mise en œuvre d'une politique d'action sociale

Comment innover dans les politiques d'action sociale ? Comment faire face aux mutations socio-démographiques, technologiques, sociétales et institutionnelles ? Les politiques d'action sociale doivent s'affirmer comme des politiques transformatrices, tournées vers l'humain et, pour cela, elles doivent se réinventer. Aguerri dans l'accompagnement de l'innovation sociale, François Rousseau nous éclaire sur les différentes évolutions en cours, leurs impacts possibles sur les politiques d'action sociale, les changements de paradigme qui en découlent. Il met en évidence la façon dont les politiques d'action sociale se réinventent aujourd'hui sur le plan méthodologique pour jouer leur rôle dans le développement des territoires. Il propose aux élus, aux techniciens des collectivités et aux acteurs associatifs des repères méthodologiques et pratiques pour mettre en œuvre ces innovations.

Cette nouvelle édition met en évidence le renforcement du rôle des départements en matière d'action sociale, mais aussi des communes, en lien notamment à la Stratégie Nationale de Prévention et de lutte contre la Pauvreté (SNPLP), aux Pactes des Solidarités, à la loi sur le plein-emploi de 2023 qui positionnent les communes comme autorités organisatrices du Service public local de la petite enfance.

Enfin, cet ouvrage explore les différents leviers de renouvellement des politiques territoriales d'action sociale, notamment à travers des approches novatrices telles que les démarches de « bien-être territorial ». Une ressource incontournable pour comprendre et relever les défis de l'action sociale territoriale.



François Rousseau est prospectiviste et expert en innovation sociale territoriale. Spécialisé dans l'accompagnement des collectivités territoriales, des mouvements d'éducation populaire et des institutions, dans le déploiement et l'évaluation de leurs politiques territoriales d'action sociale, il intervient tant en France qu'à l'étranger, où il appuie différentes structures dans la conduite d'expérimentations et le renouvellement de leurs pratiques d'intervention.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2199-8

territorial éditions



DOSSIER D'EXPERTS

2^e édition

SANTÉ ET SOCIAL

Innover dans la mise en œuvre d'une politique d'action sociale

François Rousseau

Prospectiviste et expert en innovation sociale territoriale

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence TDE 839A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail** à :
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur:

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.
Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.
Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.

 <p>DANGER LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



© Territorial, Voiron

ISBN: 978-2-8186-2199-8

ISBN version numérique: 978-2-8186-2200-1

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Mai 2024

Dépôt légal à parution

Sommaire

Introduction

Mettre en œuvre une politique d'action sociale ?	p.9
---------------------------------------------------------------	-----

Partie 1

L'environnement législatif de l'action sociale

Chapitre I

Qu'est-ce que le législateur entend par action sociale ?	p.15
-----------------------------------------------------------------------	------

A - Des interventions d'action sociale obligatoires et facultatives	p.15
---------------------------------------------------------------------------	------

B - Des compétences sociales et sanitaires spécifiques des différentes collectivités territoriales	p.16
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	------

Chapitre II

Le rôle des départements	p.17
---------------------------------------	------

A - Le transfert de compétences régaliennes	p.17
---------------------------------------------------	------

B - Le rôle des départements en matière d'action sociale	p.18
----------------------------------------------------------------	------

1. Le département, chef de file des politiques d'action sociale	p.18
-----------------------------------------------------------------------	------

2. Un rôle de coordination des politiques d'autonomie	p.19
-------------------------------------------------------------	------

3. Un rôle clef concernant les services aux familles	p.19
------------------------------------------------------------	------

4. Et la lutte contre la pauvreté comme sa prévention ((SENS ?? REVOIR LE TITRE SVP ??)) ..	p.20
---------------------------------------------------------------------------------------------	------

C - Des départements recentrés sur une compétence sociale	p.22
-----------------------------------------------------------------	------

1. La suppression de la clause de compétence générale	p.22
-------------------------------------------------------------	------

2. Une clause de compétence sociale pour les départements	p.23
-----------------------------------------------------------------	------

3. Une profonde réorganisation de l'action sociale	p.23
----------------------------------------------------------	------

Chapitre III

Le rôle des communes, EPCI et des établissements publics locaux (CCAS, CIAS) ..	p.25
----------------------------------------------------------------------------------------	------

A - La commune, un acteur historiquement majeur des politiques d'action sociale ...	p.25
-------------------------------------------------------------------------------------	------

1. Les obligations des communes	p.25
---------------------------------------	------

2. Le rôle du CCAS	p.28
--------------------------	------

B - L'EPCI, un acteur historiquement faible des politiques d'action sociale	p.30
-----------------------------------------------------------------------------------	------

1. L'action sociale, une compétence majoritairement exercée à l'échelon communal	p.30
----------------------------------------------------------------------------------------	------

2. Une montée en puissance des EPCI confortée par le législateur	p.31
------------------------------------------------------------------------	------

Chapitre IV	
Une répartition inaboutie des compétences ?	p 33

Chapitre V	
Le rôle des autres acteurs des politiques d'action sociale	p 37

A - Les organismes de Sécurité sociale	p 37
1. La Sécurité sociale en quelques mots.....	p 37
2. Leurs responsabilités dans le cadre de la mise en œuvre des politiques d'action sociale.....	p 38
3. Des organismes parties prenantes de l'action sociale locale.....	p 38
B - Les obligations des employeurs	p 42
1. Des obligations en matière de santé et de sécurité au travail.....	p 42
2. Les obligations des employeurs en matière d'action sociale.....	p 43
3. La responsabilité sociale des entreprises, une démarche volontaire.....	p 47

Partie 2

Les nouveaux défis de l'action sociale territoriale

Chapitre I	
Un peu de prospective	p 53

A - Une nouvelle donne	p 53
1. Des mutations sociodémographiques.....	p 53
2. Des mutations sociétales.....	p 58
B - Un système acteur en profonde évolution	p 60
1. Des mutations au plan institutionnel.....	p 60
2. Une société civile partie prenante de l'action sociale.....	p 62
C - Optimiser les dépenses d'action sociale, mais en quel sens ?	p 65
1. Une action sociale perçue comme coûteuse et comme devant être optimisée.....	p 65
2. L'optimisation des dépenses d'action sociale, une notion plurivoque.....	p 66

Chapitre II	
Des politiques d'action sociale qui se réinventent	p 69

A - De l'aide sociale à l'action sociale	p 69
1. Un peu d'histoire.....	p 69
2. Un changement de paradigme.....	p 70
B - Du territoire à la territorialité	p 77
1. La notion de territoire, un terme polysémique.....	p 77
2. Une recherche ancienne de territorialisation des politiques publiques.....	p 78
3. Une nécessaire territorialité des politiques d'action sociale.....	p 79
C - De l'accompagnement à l'inclusion sociale	p 80
1. Qu'entend-on par inclusion ?.....	p 80
2. Un concept opératoire et porteur d'innovations.....	p 82
D - La place de l'habitant	p 86
1. Le bénéficiaire, acteur de son parcours.....	p 86
2. La participation des habitants à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques d'action sociale.....	p 87
3. Les habitants acteurs du lien social sur les territoires.....	p 87

E - Des politiques d'action sociale leviers de l'attractivité sociale et du développement des territoires	p.88
F - Des métiers en évolution profonde	p.91
1. Une diversité de facteurs d'évolution qui impactent les métiers de l'action sociale	p.91
2. Le besoin de nouvelles compétences et postures professionnelles	p.94
3. Des évolutions émergentes et à venir	p.95
4. Une fonction névralgique : la coordination	p.99

Partie 3

Élaborer une politique territoriale d'action sociale

Chapitre I

Un projet politique, stratégique et opérationnel	p.103
A - Un projet « politique »	p.103
B - Un projet « stratégique »	p.103
C - Un projet « opérationnel »	p.104

Chapitre II

Qu'est-ce qu'élaborer une politique d'action sociale ?	p.105
A - « Faire projet »	p.105
B - Avant tout, poser la question du sens	p.106
C - Quelques conseils pratiques pour donner du sens à votre politique d'action sociale	p.108

Chapitre III

Une démarche systémique	p.111
A - Dans la conception du projet de territoire	p.111
B - Dans la définition des actions à mener auprès des personnes « en difficulté »	p.113
1. La notion de difficulté, une notion plurivoque	p.113
2. La notion de difficultés sociales	p.113
3. Quatre composantes de la difficulté sociale	p.114

Chapitre IV

Une approche renouvelée du partenariat	p.115
A - Le partenariat, une relation dynamique tournée vers l'action	p.115
1. Pour un retour aux sources	p.115
2. Des conditions favorisantes d'une relation partenariale	p.116
B - Des politiques d'action sociale reposant sur un partenariat de projet	p.117

Chapitre V

Le diagnostic, outil d'élaboration d'une politique d'action sociale ?	p.119
A - Un peu d'histoire	p.119
B - Le diagnostic social ou connaître pour agir	p.120
1. Un questionnement problématisé de type « Comment ? »	p.121
2. Une mise en vis-à-vis des besoins et de l'offre	p.121
3. Une approche dynamique de la réalité sociale d'un territoire	p.121

4. Une mise en perspective des objectifs à poursuivre, du type d'action à mettre en œuvre	p. 122
5. Des vertus « pédagogiques »	p. 123
C - Le diagnostic, une étape parmi d'autres pour l'élaboration d'une politique territoriale d'action sociale	p. 124
1. Le diagnostic partagé, une condition nécessaire pour faire projet commun	p. 124
2. Le diagnostic, une condition non suffisante pour construire une politique territoriale d'action sociale	p. 124

Chapitre VI

Une démarche intégrée	p. 127
A - La phase de lancement	p. 129
B - Le diagnostic	p. 131
1. Le questionnement et la démarche de diagnostic	p. 131
2. La nécessité de démarches spécifiques d'enquête	p. 132
3. Des besoins à investiguer prioritairement	p. 134
C - Le schéma de développement	p. 135
D - Le dispositif de pilotage et d'évaluation	p. 140
1. L'évaluation, un processus adaptatif de l'action	p. 140
2. Différents types d'évaluation	p. 141
3. L'évaluation, une démarche à initier dès la phase de conception de la politique territoriale d'action sociale	p. 142
4. Quelques repères méthodologiques	p. 143
5. Des priorités dans l'évaluation des politiques d'action sociale ?	p. 144

Partie 4

Mettre en œuvre une politique territoriale d'action sociale

Chapitre I

Une dynamique coopérative et évolutive	p. 149
A - Les acteurs à associer à la mise en œuvre d'une politique territoriale d'action sociale	p. 149
B - Développer les coopérations	p. 152
1. Qu'est-ce que la coopération ?	p. 152
2. Quelques fondamentaux de la coopération en mode projet	p. 152
3. Une dynamique nécessairement apprenante	p. 154
C - La place des bénéficiaires et des habitants	p. 155

Chapitre II

L'organisation de la gouvernance	p. 157
-----------------------------------------------	---------------

Chapitre III

L'évaluation continue	p. 159
A - Le référentiel de pilotage et d'évaluation	p. 159
1. Deux outils structurants	p. 159
2. Des conditions à réunir	p. 161

B - L'évaluation de l'investissement social	p.161
1. Ce que recouvre la notion d'investissement social	p.161
2. Évaluer les effets d'un projet ou d'une action sociale	p.162
3. Évaluer les effets et optimiser les dépenses d'action sociale	p.163
Chapitre IV	
Une démarche continue d'innovation sociale territoriale	p.165
A - La notion d'innovation sociale territoriale	p.165
B - Des problématiques à investir prioritairement	p.167
C - Des démarches de communication spécifiques	p.169
Conclusion	
Des politiques territoriales d'action sociale qui se renouvellent ?	p.171

Mettre en œuvre une politique d'action sociale ?

Le présent dossier n'a pas la prétention d'épuiser le sujet. Il cherche plus modestement à l'éclairer.

L'éclairer à l'intention des élus et professionnels en charge des politiques d'action sociale, des bénévoles et militants de l'économie sociale et solidaire, des étudiants qui souhaitent s'investir dans l'action en direction des personnes en difficulté et dans le développement social des territoires, des entreprises, comités d'entreprise, organismes de prévoyance porteurs d'une action sociale, ou qui souhaitent ancrer leur action dans la vie sociale des territoires, voire tout simplement des citoyens que nous sommes.

L'éclairer à partir de mes expériences d'accompagnement de collectivités, de structures de l'économie sociale et solidaire (mouvements d'éducation populaire, organismes de prévoyance, mutuelles...), de comités d'entreprise, d'institutions nationales et d'organismes de Sécurité sociale, de collectifs d'habitants, dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques territoriales d'action sociale, la formation de leurs membres, la mise en place des démarches d'innovation sociale que supposait la réussite de leurs projets et politiques.

L'éclairer parce que les ouvrages existants sur la question portent, pour la plupart d'entre eux, sur les phases d'élaboration de ces politiques, plutôt que sur leur mise en œuvre, en l'abordant d'ailleurs sous un angle méthodologique et assez peu politique.

Or, l'action sociale s'inscrit fondamentalement dans une perspective éminemment politique d'investissement et de transformation sociale : afin de renforcer l'autonomie et le pouvoir d'agir de chacun d'entre nous, à des fins de cohésion sociale...

Elle suppose donc d'utiliser des méthodologies garantes de ces effets de changement recherchés.

De manière volontaire, nous n'aborderons pas cette question sous l'angle des « publics » de l'action sociale, mais sous l'angle d'une forme d'économie sociale de territoire tournée vers l'humain.

Notre réflexion prend place dans un contexte où nos politiques de protection sociale, et l'État providence qui les avait mises en place, sont fortement interrogés au plan de leur efficacité.

Éclairer cette question de la mise en œuvre des politiques d'action sociale, parce que, de par mon implication dans la création et l'activité de la Société française de prospective, j'ai pu me rendre compte que la prospective sociale et sociétale n'était la plupart du temps qu'une « conséquence » de la prospective des sciences et techniques, de la prospective économique, de la prospective environnementale.

L'éclairer, en proposant au lecteur un itinéraire, dont il pourra, s'il le souhaite, brûler les étapes, quitte, plus tard, en fonction de ses besoins, à revenir en arrière, pour piocher ici et là, analyses, perspectives, illustrations, éléments de méthode.

La première étape de cet itinéraire consiste à mieux comprendre le cadre législatif dans lequel s'exerce l'action sociale, et à nouveau modestement s'interroger sur sa pertinence pour la mise en œuvre de politiques d'action sociale fortes, optimisant les moyens mobilisés, et porteurs d'effets en termes de développement social des territoires.

Au cours de la seconde étape, le lecteur sera invité à prendre, à nos côtés, un peu de hauteur. En vue de construire des politiques anticipatrices, nous parcourons ensemble les différentes évolutions sociodémographiques, sociétales, institutionnelles et technologiques qui impactent ou peuvent impacter dans les années qui viennent les politiques d'action sociale et ses métiers.

Nous essayerons alors d'explicitier les changements d'approches et de « paradigmes » qui sont en cours et à venir dans le domaine de l'action sociale.

Nous réaliserons alors peut-être que ces mutations sont en train de faire émerger des problématiques et besoins complètement nouveaux au plan social et sur les territoires. Nous mesurerons peut-être les faiblesses objectives de certaines de nos politiques d'action sociale, leur décalage avec la société réelle, les pistes contradictoires qui sont explorées, parfois avec succès, et le changement d'échelle que requiert désormais leur mise en œuvre. Nous réaliserons que les politiques territoriales d'action sociale sont peut-être devenues la condition d'un développement durable des territoires et plus largement la condition qui est requise pour opérer les transitions qui sont en cours, qu'il s'agisse de la transition numérique, de la transition démographique, des transitions sociétales et démocratiques, et de la transition écologique.

À partir de là, nous nous pencherons sur les phases d'élaboration des politiques territoriales d'action sociale en ayant présent à l'esprit que nous les élaborons pour les mettre en œuvre, et que cette préoccupation nous amène à réinterroger les méthodes et formes de partenariat dominantes aujourd'hui dans l'élaboration de ces politiques.

Enfin, la dernière partie de l'itinéraire nous amènera sur les phases de concrétisation de ces politiques, dont nous n'épuiserons pas le sujet, puisqu'elles correspondent à des phases résolument nouvelles en termes d'innovation sociale territoriale.

Le présent dossier constitue une actualisation de la version initiale publiée en novembre 2018. Cette version a du même coup été enrichie de manière plurielle.

En premier lieu, parce que certaines dispositions réglementaires, comme celles relatives à la mise en œuvre des schémas départementaux des services aux familles, n'étaient pas mentionnées dans la version initiale.

En outre, d'importantes évolutions des politiques nationales ont eu lieu, depuis 2018, qui ont fortement contribué à renforcer le rôle des départements en matière d'action sociale. En ce sens, la partie relative à l'environnement institutionnel dans lequel se déploient les politiques d'action sociale a été complétée, par des précisions relatives à la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP) et aux Pactes des solidarités.

De même, la loi sur le plein-emploi a positionné, en 2023, les communes comme autorités organisatrices du service public local de la petite enfance. En ce sens, le présent Dossier d'experts s'est enrichi de compléments sur ce point.

Dans le même temps, ce sont les défis mêmes auxquels est confrontée l'action sociale qui ont, depuis 2018, évolué. Ainsi, suite à une crise sanitaire qui a eu des impacts économiques, sociaux, sans précédent en termes de santé mentale, et comme venant percuter l'action sociale, ont émergé ou se sont réaffirmés de nouveaux défis : par exemple en termes d'accès de tous à un logement décent et à une alimentation de qualité, ou en matière de lutte contre le changement climatique et de transition écologique.

La question de la prise en compte des enjeux de la transition écologique, nous est apparue comme devant être abordée dans la version actualisée du présent ouvrage.

Elle est en effet centrale, au titre de l'élaboration des politiques d'action sociale, dans un contexte où les plus précaires sont potentiellement les plus impactés par la crise climatique et où il est impératif qu'ils soient les principaux « bénéficiaires » d'une transition écologique et sociale « juste ». En reprenant l'expression utilisée par l'Etat dans le cadre du Pacte des solidarités, il est nécessaire « de faire de la transition écologique un levier de lutte contre la pauvreté », et, pourrions nous ajouter plus pragmatiquement, du développement social des territoires.

Du même coup, il nous a semblé nécessaire d'enrichir les parties de ce dossier qui abordaient les questions relatives au développement de la coopération territoriale, et de mieux expliciter la notion même de « coopération ». En revenant aux fondements biologiques et anthropologiques de la notion de « coopération », il nous est apparu important de souligner que la mise en œuvre d'une politique d'action sociale consistait principalement à, dans les territoires, « faire œuvre commune » pour le développement du vivre ensemble..

Partie 1

L'environnement législatif de l'action sociale

Chapitre I

Qu'est-ce que le législateur entend par action sociale ?

L'action sociale regroupe l'ensemble des actions engagées par une collectivité publique (État, collectivités locales, caisses de Sécurité sociale...) pour améliorer la vie des habitants.

Elle vise à aider les personnes les plus fragiles à mieux vivre, à préserver, renforcer ou acquérir leur autonomie, à s'adapter à leur milieu social environnant. Elle vise, en outre, à ce que la collectivité puisse préserver sa cohésion.

A - Des interventions d'action sociale obligatoires et facultatives

L'action sociale comprend des interventions d'action sociale obligatoires. Celles-ci sont définies par le Code de l'action sociale et des familles.

Elle comprend également des interventions non obligatoires. À ce titre, l'action sociale est pour partie facultative.

Ces interventions non obligatoires peuvent correspondre à des aides sociales dites extralégales. Il s'agit, par exemple, d'aides versées par un département, un CCAS ou une caisse d'allocations familiales dans des conditions plus favorables que celles prévues par la loi ou de prestations financières spécifiques versées par ces mêmes collectivités publiques.

Ces aides sociales extralégales peuvent également prendre la forme d'actions mises en œuvre à l'intention de groupes fragiles de la population d'un territoire : information sur les aides existantes, actions de prévention en matière de santé, portage de repas, installation de téléalarmes chez des personnes âgées, actions de lutte contre l'isolement, accueil de nouveaux arrivants... Elles peuvent se traduire sous forme d'actions individuelles ou d'actions collectives.

Elles peuvent également se traduire par la création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux permanents.

B - Des compétences sociales et sanitaires spécifiques des différentes collectivités territoriales

Le législateur s'est appliqué à définir les compétences des différentes collectivités dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale. Mais quelle définition le législateur a-t-il donné de leurs contributions respectives ? Cette définition a-t-elle permis de réunir les conditions de réussite des politiques d'action sociale ?

C'est en se référant au corpus législatif et à sa traduction simultanée dans différents codes que les acteurs de l'action sociale peuvent y voir plus clair quant au rôle de chacun dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'action sociale.

Les codes auxquels se référer sont celui des collectivités territoriales, de l'action sociale et des familles, celui de la Sécurité sociale, celui enfin de la santé publique.

Le fait que le Code de la santé publique soit ici à prendre en compte nous renvoie à une porosité historique entre action sociale et santé qui commence au Moyen Âge sous l'influence de l'Église. Elle se confirme en 1953 avec la fusion des bureaux de bienfaisance et d'assistance. Elle a pris un nouvel élan avec la mise en place de nouvelles approches des questions de santé au niveau local, que ce soit sous l'impulsion des communes, de la politique de la ville, des Agences Régionales de Santé (ARS) ou de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

La promotion des notions de santé environnementale, l'insistance sur la prévention, le positionnement de plus en plus fort de l'habitant comme acteur de sa santé, renforcent aujourd'hui cette porosité entre action sociale et action sanitaire.

Cette porosité est inscrite dans la loi, les compétences issues des lois de décentralisation traitant simultanément de l'action sociale et de la santé.

Le cadre législatif positionne les collectivités territoriales comme les premiers acteurs des politiques d'action sociale à côté des organismes de Sécurité sociale.

Chapitre II

Le rôle des départements

Un ensemble de dispositions législatives a contribué à définir au cours des dernières années le rôle spécifique des départements en matière d'action sociale.

Il s'agit notamment de la loi du 6 janvier 1986, de celle du 13 août 2004, et plus récemment, en août 2015, de la loi NOTRe.

A - Le transfert de compétences régaliennes

La loi du 6 janvier 1986 prévoyait la création d'un conseil du développement social présidé alternativement par le Président du conseil général – désormais appelé la loi n° 2013-403 « conseil départemental » – et par le représentant de l'État dans le département.

Au final, cette disposition ayant été abrogée dès le mois d'août 1986, la loi du 6 janvier a principalement instauré la mise en place des schémas départementaux d'action sociale, aujourd'hui toujours en vigueur.

Comme indiqué dans le Code de l'action sociale et des familles (article L.311-3 du Code de l'action sociale et des familles), ces schémas ont pour objectifs principaux :

- d'identifier les besoins sociaux et notamment « ceux justifiant des interventions sous forme de création d'établissements ou de services sociaux et médico-sociaux adaptés » ;
- de définir des perspectives de développement ou de redéploiement de ces établissements ;
- de préciser les « modalités de la collaboration et de la coordination susceptibles d'être établies avec l'État, les autres collectivités et les organismes concernés afin de satisfaire les besoins recensés ».

Il appartient au président du conseil départemental de mettre en place, en vue de l'élaboration de ce schéma, une instance consultative. Celle-ci doit être composée notamment des institutions sanitaires et sociales concernées, des usagers des établissements et services médico-sociaux, des professionnels de santé et des travailleurs sociaux.

B - Le rôle des départements en matière d'action sociale

La loi du 13 août 2004, quelquefois appelée « acte II de la décentralisation », constitue une rupture forte pour au moins deux raisons.

La première est qu'elle positionne le département comme « chef de file » de l'action sociale. Le département a, à ce titre, pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre une politique d'action sociale et de coordonner les actions mises en œuvre sur le département qui peuvent contribuer à sa concrétisation.

La seconde raison est que cette loi rompt avec l'approche en termes d'aide sociale qui avait prévalu jusque-là pour la remplacer par une approche en termes d'action sociale.



Article L.121-1 du Code de l'action sociale et des familles suite à sa modification par la loi du 13 août 2004

« Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de Sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent.

Il organise la participation des personnes morales de droit public et privé mentionnées à l'article L.116-11 à la définition des orientations en matière d'action sociale et à leur mise en œuvre. »

1. Le département, chef de file des politiques d'action sociale

Consacrée par la loi du 28 mars 2003, la fonction de chef de file du département figure dans la Constitution.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a précisé ce rôle de chef de file du département. Comme indiqué ci-avant, les termes retenus ont été les suivants : « Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux autres organismes de Sécurité sociale. »

Cette notion de chef de file vise à organiser la gouvernance de l'action publique. Elle a vocation à permettre, « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, d'autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».

L'application de cette notion à l'action sociale des départements vient de la nécessité qu'il y avait à organiser l'action des différentes collectivités intervenant dans le domaine de l'action sociale et que la répartition des compétences n'avait pas réussi jusqu'à présent à stabiliser.

Mais il était nécessaire en la matière de respecter le principe de libre administration des collectivités prévu par les lois de décentralisation qui entraîne *de facto* l'impossibilité pour une collectivité d'exercer une tutelle sur une autre.

1. Il s'agit de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des organismes de Sécurité sociale, des associations intervenant dans le domaine de l'action sociale, des institutions sociales et médico-sociales.