
Introduction

EN ÉVOLUTION permanente, les politiques sociales naissent de la volonté de l'État de répondre à des problèmes sociaux jusque-là pris en charge, même partiellement, par des initiatives privées. Elles constituent un domaine particulier des politiques publiques, définies par la mise en œuvre par l'État d'un dispositif destiné à prendre en charge un problème ou une situation économique, politique ou sociale nécessitant une intervention sous forme d'encouragement, de soutien, de cadrage, de contrôle, de prévention ou de protection.

Les politiques sociales reflètent et contribuent à faire évoluer les rapports entre l'État et la société civile, entre la puissance publique, les individus et les groupes sociaux. Elles identifient des populations ou des problèmes types puis des réponses sous forme de prestations, d'actions de prévention ou d'interventions. Elles naissent, se développent, s'adaptent à l'évolution des besoins ou tombent en désuétude. De nouveaux besoins sociaux sont régulièrement reconnus comme relevant de la solidarité publique et donc de l'intervention de la puissance publique.

En France, les politiques sociales se construisent à partir du XIX^e siècle. Elles s'appuient sur les interventions antérieures de l'État dans le domaine de l'assistance aux indigents et de la répression des populations considérées comme dangereuses (vagabonds, indigents valides...) et sur celles de l'Église qui répond depuis des siècles à son devoir de charité en accueillant orphelins, malades, vieillards... L'analyse des premières grandes lois sociales du XIX^e siècle montre que leur vote a toujours été précédé d'un débat entre les partisans du libéralisme et ceux de l'intervention publique. Tout au long du XX^e siècle, de tels débats se dérouleront pour déterminer le degré souhaitable d'intervention pour répondre à tel problème jugé crucial sans porter atteinte aux relations sociales et économiques, au droit des personnes et à la sphère privée.

Sous une surface un peu lisse, les politiques sociales sont traversées par de nombreux courants, des conflits idéologiques, des débats théoriques,

des luttes d'influence, des logiques dominantes, des enjeux politiques et économiques... Résultats de ces influences multiples et contradictoires, elles ne constituent jamais une évidence et un ensemble homogène et totalement cohérent. Elles sont le produit de leur époque et des évolutions successives qui viendront modifier leur structure, adapter leurs finalités aux besoins du temps ou redéfinir leurs moyens, au risque parfois de perdre du sens ou de créer des empilements hasardeux. De même, elles ne rendent jamais totalement compte de la complexité des réalités sociales auxquelles elles s'adressent, recourant à une schématisation et à une simplification nécessaires pour construire les cadres dans lesquels s'inscriront les actions sociales ou médico-sociales.

La genèse d'une politique sociale s'apprécie à travers le repérage d'une question sociale et de réponses possibles, des pressions multiples, des débats, des rapports et enfin, la décision d'une intervention de l'État. L'action publique est visible à partir du moment où est adoptée une loi énonçant un droit ou un principe puis tout un arsenal législatif de décrets, arrêtés et circulaires prévoyant des actions, des prestations, des services, des moyens d'intervention ou de contrôle. Le dispositif est complété par :

- une organisation administrative : un ministère ou une collectivité locale, une administration ;
- un fonctionnement codifié : des objectifs, un public ou des problématiques cibles, des prestations ou des aides, des conditions d'accès... ;
- un financement : une source de financement (mode, montant, mécanisme), des critères et mécanismes d'attribution et de contrôle des financements pour les bénéficiaires et les opérateurs ;
- des acteurs : des acteurs identifiés, des modes d'autorisation, de fonctionnement et de contrôle.

Toutes les politiques sociales sont définies en faveur d'une population ou d'un territoire, au titre de la prévention ou de la lutte contre un « fléau social » et autour des conséquences des risques liés aux étapes de la vie, aux comportements personnels, culturels et sociaux, au travail et au développement économique et social. Elles peuvent être universelles ou spécialisées :

- fondé sur un principe d'universalité, le système de protection sociale concerne toute personne résidant sur le sol français et confrontée à l'un des risques qu'il couvre : maladie, maternité, vieillesse, accident du travail ou invalidité et demain, dépendance. Il est destiné, à partir d'un principe fondateur de redistribution des richesses, à améliorer les conditions de vie de l'ensemble de la population. Il se traduit essentiellement par des allocations et prestations et se complète de dispositifs sanitaires

et sociaux tels que ceux de prévention générale s'adressant à toute la population et contribuant à cette approche « universelle » ;

- les politiques sociales spécialisées sont définies par une population ou une problématique limitées, soit par le nombre de personnes concernées soit par la portée des problématiques ciblées. Elles visent à prendre en charge des risques spécifiques à certaines populations considérées comme fragiles ou insuffisamment armées, de manière temporaire ou durable, pour affronter les conditions de participation à la vie économique et sociale du pays. Système de compensation d'inégalités, elles traduisent une conception de l'action positive (ou discrimination positive) en faveur de ces populations identifiées. Elles se décomposent en « aide sociale » définie par un cadre légal et en « action sociale » volontaire ou extra-légale, décidée par une collectivité publique en plus de la loi.

Les politiques sociales spécialisées sont essentiellement catégorielles, s'adressant à des populations spécifiques. Depuis les années 1980, des politiques transversales se développent, essentiellement à travers les politiques territoriales. Plus récemment, des transversalités sont introduites à partir de problématiques qui peuvent être communes à plusieurs populations : la dépendance et son corollaire l'autonomie, la maltraitance... Elles permettent de dépasser des cloisonnements qui montrent leurs limites dès lors qu'il s'agit de faire face à des problématiques complexes. Si elles sortent l'action sociale d'une catégorisation des publics qui est aussi une stigmatisation, ces évolutions restent encore marginales. Les approches sectorielles, fondées sur une approche par publics, structurent les dispositifs d'action sociale.

Ce livre rend compte de ces approches universelles, catégorielles, territoriales et transversales en explorant les politiques d'action sociale et médico-sociale. À partir d'une présentation de l'architecture du dispositif, de ses fondements, de ses acteurs et de ses instruments, il parcourt les différentes politiques sociales à travers l'histoire de leur construction, la présentation de leur cadre d'intervention et de leurs enjeux. Il poursuit ainsi l'objectif de permettre aux lecteurs de mieux comprendre les politiques sociales, les enjeux qui ont conduit à leur construction, les logiques qui les sous-tendent, les courants qui les traversent, les ressemblances ou divergences qui les caractérisent. Il entend également donner des indications sur leurs contenus en termes de dispositif, d'actions et d'acteurs.