

Décentralisation

La fraternité est avant tout l'affaire du local

Alors que se profile à l'horizon le projet de loi gouvernemental, l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas) publiait, mi-janvier, sa contribution sur la décentralisation (1). Son délégué général, Jean-Louis Sanchez, revient sur le bilan de 30 ans de décentralisation et les évolutions qui s'imposent.



tsa : L'Odas fait le point sur les atouts et déficits des actes I et II de la décentralisation : quel bilan, avant la prochaine étape ?

Jean-Louis Sanchez : Depuis la création de l'Observatoire, nous avons toujours eu le souci que nos travaux et notre expertise servent concrètement. À la veille d'un acte III de la décentralisation, il nous apparaissait important de livrer les enseignements tirés de notre diagnostic. Celui-ci, qui porte sur trente ans de décentralisation, est globalement positif. Il invalide d'ailleurs deux craintes récurrentes, depuis 1982. Celui d'un risque électoraliste, d'une part, reposant sur l'idée que, les bénéficiaires des politiques de solidarité n'étant pas nécessairement des électeurs, les conseils généraux risquaient de peu investir ces dossiers. Et celui d'une

atteinte à l'égalité des chances entre territoires, d'autre part.

tsa : Deux préjugés infondés ?

J.-L. S. : On observe même le phénomène contraire. En matière d'action sociale, la dépense des conseils généraux (CG) a quasi quadruplé en trente ans. Une progression qui s'explique en partie par les transferts de compétence, certes, mais aussi par d'énormes efforts, surtout portés sur des domaines à l'impact électoral relatif : handicap, protection de l'enfance, accompagnement social sur les territoires... Jusqu'à la création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), le seul secteur délaissé, du fait, à l'époque, de l'augmentation du niveau de vie des retraités, a été le soutien aux personnes âgées, dont l'impact électoral est pourtant le plus élevé.

(1) « Décentralisation et cohésion sociale : à l'heure des choix », www.tsa-quotidien.fr, 23 janv. 2013.

tsa : Et sur le plan des inégalités ?

J.-L. S. : L'Odas a observé la progression de la dépense par habitant dans

Jean-Louis Sanchez,
délégué général de
l'Observatoire national de
l'action sociale décentralisée
(Odas).



Le discours sur les risques d'inégalités est démenti par les faits."

les territoires: plus les départements étaient en retard en matière d'action sociale, plus l'effort a été conséquent. La pression des besoins a entraîné une forme de rééquilibrage: les inégalités ont ainsi régressé d'un tiers environ. Un autre de nos travaux, plus qualitatif, confirme ce diagnostic dans le domaine de la protection de l'enfance. Le discours sur les inégalités nous apparaît donc démenti par les faits.

tsa: C'est-à-dire ?

J.-L. S.: L'un des bénéfices attendus de la décentralisation était que les départements construisent, au niveau infra-départemental, dans chaque bassin de vie, des politiques spécifiques, adaptées aux besoins locaux. Or les services sociaux départementaux se retrouvent de plus en plus cantonnés à un rôle de gestionnaire de prestations individuelles (3), au détriment de ce qui

l'enfance, en favorisant la possibilité d'une deuxième chance pour les enfants en difficulté. Il est également rare que les schémas départementaux prennent en compte les analyses de besoins sociaux des centres communaux d'action sociale (CCAS). *Idem* pour les modalités d'intervention du travail social. Lorsque les CCAS ont des travailleurs sociaux, la répartition des rôles avec les travailleurs sociaux départementaux est inefficace. Ainsi, les CCAS sont compétents pour les personnes isolées et les départements pour les familles, mais ce cloisonnement ne résiste pas à la complexité des situations réelles. Tout ceci conduit à une crise de confiance du service social qui, n'intervenant plus dans une logique de projet, se trouve démotivé, à l'heure où l'extension des besoins sociaux nécessiterait une très forte émulation. Il faut absolument définir, en accord entre départements et villes – et avec les organismes de protection sociale – des règles du jeu permettant à chacun d'intervenir complémentai- rement et en toute légitimité.

➤ Simplifier le dispositif médico-social

Dans le cadre de sa contribution, l'Odas a avancé quelques hypothèses de réforme pour le médico-social. Parmi elles:

- cibler les allocations APA et PCH sur le maintien à domicile, où elles ont fait la preuve de leur efficacité, « en veillant bien évidemment à ce qu'une réforme de la tarification préserve les ressources des établissements d'hébergement »;
- clarifier les règles de compétences dans le domaine du handicap, trop éclatées à l'heure actuelle, afin d'améliorer la prise en charge individuelle et collective des intéressés;
- simplifier la tutelle des structures médico-sociales, aujourd'hui gérées par l'État et le département, au profit d'une autorité de tutelle unique, soit par transfert, soit par délégation.

tsa: Pourquoi les associations du handicap (2) s'inquiètent-elles alors aujourd'hui du projet de transfert de l'ensemble de la politique du handicap aux départements ?

J.-L. S.: S'il y a bien un domaine qui s'est épanoui grâce à la décentralisation, c'est celui du handicap. Cette réaction repose donc, il me semble, sur un *a priori* inexact. À l'Odas, nous estimons qu'il faut effectivement réunir l'ensemble de l'offre de services en matière de handicap sous une même tutelle. Et mettre fin à cette répartition incohérente, qui veut qu'on « découpe » la personne selon que l'on considère son activité, son lieu d'hébergement, etc. De manière générale, une simplification s'impose. Entre la décentralisation des prestations de solidarité, la multiplication des agences et l'excès de normes, les départements voient leur espace de liberté s'amoin- drir dangereusement. Résultat: la création d'une nouvelle réponse sociale, plus préventive que réparatrice, reste à mettre en œuvre.

devrait constituer le cœur de leur mis- sion: l'animation du territoire, le déve- loppement d'initiatives collectives créatrices de lien social, sachant qu'une des carences principales de notre pays n'est pas tant le déficit de biens que celui de liens. Aujourd'hui, on centre la réflexion stratégique en matière sociale sur la précarité économique, alors que la vulnérabilité trouve autant ses sources dans le déficit relationnel et identitaire, comme le montre l'obser- vation de l'enfance en danger. Il y a là un formidable enjeu de rassemblement et d'action pour les départements... et les villes.

tsa: L'Odas pointe fortement le défi- cit de coopération entre ces collec- tivités...

J.-L. S.: En effet, alors même qu'elles partagent nombre de problématiques, elles gagneraient à travailler sur la base d'un diagnostic partagé. Prenez la réussite éducative: elle implique très peu les départements alors qu'elle par- ticipe largement à la protection de

tsa: À cet égard, le gouvernement avance le concept de conférence ter- ritoriale de l'action publique. Lequel suscite également la crainte d'iné- galités...

J.-L. S.: Il faut s'interroger sur la nature de la décentralisation. Pour l'Odas, il s'agit d'un enjeu démocratique, avant d'être un enjeu d'efficacité. Il s'agit de consolider le vivre ensemble et d'adap- ter l'offre de services à la diversité des territoires. Dès lors, plusieurs scénarios sont possibles: soit le maintien des compétences, mais avec une obligation de coopération passant nécessairement par une vision partagée du territoire, soit une véritable délégation de pouvoir d'une collectivité à une autre. Il faut l'admettre, la décentralisation est un atout pour la consolidation du pacte républicain, car si la liberté et l'égalité sont d'abord l'affaire de l'État, la fraternité est avant tout l'affaire du local. ■

Propos recueillis par Marion Léotoing

(2) Notamment l'Unapei et Andicat. La Fegapei a de son côté réclamé des garanties. Lire www.tsa-quotidien.fr, 9 oct. et 16 nov. 2012.

(3) tsa n° 34, juillet/août 2012, p. 10.