

Les Assises²⁰⁰⁴ de la Ville



Démocratie en direct

Les cinquièmes Assises de la Ville, qui se sont tenues les 31 janvier et 1^{er} février derniers au Palais des Sports, ont connu un succès certain, avec près de 300 participants, membres d'associations, représentants d'institutions, élus, syndicalistes, acteurs locaux ou responsables d'administrations. Consacrées aux débats autour de deux thèmes, "Les solidarités" et "Services publics et cohésion sociale", ces assises ont fait l'objet de rapports de synthèse dont nous reprenons ici l'essentiel, avant de livrer les conclusions que Laurent Cathala, député-maire, a pu tirer de l'ensemble des débats.



Rapporteur : M. Vogelweith,
président d'Espace Droit
et Famille

Quatre axes principaux ont animé les débats autour de la solidarité.

Quelles solidarités ?

Le premier axe porte sur la définition du concept lui-même. La solidarité prend différentes formes : individuelle ou collective, associative ou caritative, familiale ou amicale, de voisinage ou de quartier. Toutes ces formes ont été illustrées à travers les expériences relatées par différents intervenants. De fait, à la question – Qui est concerné par la solidarité ? – il apparaît que celle-ci concerne tout le monde. Le problème du logement, par exemple, touche des actifs, pas seulement des exclus. Au regard de la diversité des formes de solidarité, l'atelier a réaffirmé la place centrale que doit occuper l'Etat. Il a été rappelé que la construction de l'Etat-Providence s'était accompagnée de la mise en place de mécanismes de solidarité nationale (régime de Sécurité sociale et d'assurance vieillesse, etc.).

Toutefois, dans les débats, ce sont les solidarités individuelles qui ont été privilégiées. Les exemples cités expriment, en effet, des formes d'implication personnelle dans une solidarité collective à travers, notamment, le bénévolat au sein d'associations comme Sonikara, Emmaüs, l'association des Sclérosés en plaque, etc.

Les solidarités en crise

Les échanges de l'atelier ont confirmé le constat de l'éclatement des solidarités. La solidarité apparaît bien en crise. Ainsi, l'exemple fort de la canicule a permis de questionner la solidarité intergénérationnelle.

En conclusion, les participants à cette table ronde semblent s'être mis d'accord, en premier lieu, sur le sens et sur les définitions à donner au concept de solidarité ; en second lieu, sur l'inanité des critiques qui invoquent traditionnellement l'égoïsme, l'individualisme ou le repli sur soi comme causes de la crise des solidarités.

En revanche, plusieurs interventions n'ont pas échappé aux ambiguïtés du couple solidarité/charité, cette dernière renvoyant à une certaine logique d'assistanat. Il a été souligné la difficulté de faire la part entre ces deux logiques et de repérer le moment où l'on bascule de l'une à l'autre. La question de la responsabilité a été posée, qu'elle soit d'ordre privé (engagement associatif et bénévolat) ou d'ordre institutionnel (Etat, collectivités territoriales).





D'un certain point de vue, la décentralisation et la logique de proximité prônée par l'Etat sont jugées positives. Toutefois, l'atelier considère qu'avec la décentralisation de l'action solidaire, c'est une responsabilité nationale qui est transférée. Or, l'égalité pour tous doit être garantie, ce que ne permettent pas les spécificités et particularismes locaux. Seul l'Etat peut le faire. Il s'agit de savoir quelle est la part respective, dans la solidarité, des différents intervenants (collectivités territoriales, Etat, associations, solidarité individuelle, mécénat...).

L'atelier a réaffirmé que la solidarité doit être, avant tout, une responsabilité nationale, ce qui implique de définir les cadres de la solidarité pour assurer l'égalité sur tout le territoire et de déterminer la place respective de l'Etat et des collectivités locales.

Répartir les rôles

Deux illustrations de cette problématique ont été données par des intervenants. Un exemple positif, d'une part, celui du passage de la Prestation sociale dépendance (PSD) à l'Allocation personnalisée d'autonomie (Apa) qui a permis d'assurer une égalité de traitement sur tout le territoire. D'autre part, un exemple négatif, celui du transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements, qui s'opère sans que soit fixé aucun cadre et sans transfert de moyens correspondants.

Le second désengagement de l'Etat qui a été stigmatisé concerne la priorité accordée par ce dernier à la lutte contre l'insécurité civile plutôt qu'à la lutte contre l'insécurité sociale. De fait, la mixité sociale, qui devrait être l'objectif en matière de construction et qui implique la nécessaire impulsion de l'Etat, est reléguée au second rang par rapport à la lutte pour la sécurité des biens et des personnes.

Risques d'inégalité

L'atelier s'est interrogé pour savoir dans quelle mesure le mécénat d'entreprise pouvait constituer une autre forme de solidarité permettant de pallier le désengagement de l'Etat. La réponse à cette question a été fortement nuancée, la plupart des intervenants dénonçant, à travers les exemples des zones franches et autres zonages, mais aussi des allègements fiscaux accordés aux entreprises, les limites inhérentes à ce type d'action. Parmi ces li-



mites, les risques liés à une inégalité de traitement sur le territoire, ont été rappelés. En fin de compte, l'atelier a souligné l'importance de ne pas subordonner la solidarité à la bonne volonté des uns ou des autres et estimé que l'intervention des entreprises ne devait pas se substituer à l'action publique.

Des pistes de réflexion

Le dernier axe des débats a porté sur les pistes à explorer afin de développer ou de conforter les solidarités. La première piste suggérée invite à repenser la politique fiscale. Plusieurs intervenants ont soulevé la question des inégalités face à la pression fiscale, qu'elle soit nationale et touche la consommation (TVA) ou la redistribution des revenus, ou qu'elle soit locale et porte sur les inégalités entre communes en matière de taxe d'habitation ou d'utilisation des impôts.

Une seconde piste porte sur le partage des risques par rapport aux populations les plus précarisées : qui doit assumer les risques ? Une logique assurancielle n'est pas accessible à tout le monde. Dans le même temps, l'exemple des baux glissants a permis de voir, qu'en matière de logement, les associations prennent des risques en gérant l'insolvabilité des locataires mise en avant par de nombreux bailleurs pour ne pas louer aux personnes en situation difficile.

Une troisième piste concerne le décroisement et la nécessité du travail en réseau, ce qui implique de définir les responsabilités respectives des acteurs. A cet égard, on constate, à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'Appel de l'abbé Pierre, que celui-ci avait, en 1954, adopté une stratégie particulière : faire appel aux citoyens pour faire appel à la nation. Susciter une mobilisation individuelle pour aller vers la mobilisation collective.

S'agissant du décroisement, plusieurs intervenants ont insisté sur l'importance d'un meilleur accès à l'information. La notion de "guichet unique" a été évoquée comme piste à explorer.

Pour conclure, il semble nécessaire de poser le débat entre la notion de "sécurité", mise en avant actuellement par l'Etat, et la notion de "sûreté" telle que la conçoit la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. A la notion restrictive de sécurité des biens et des personnes, il semble essentiel d'opposer celle de sûreté, qui implique la défense et la protection des droits et libertés des citoyens. Or, parmi ces droits et libertés, la solidarité occupe une place primordiale. ■





Rapporteur : M. Barzacq,
directeur du Chic.



L'atelier "Services publics et cohésion sociale" avait pour objectif d'aborder plusieurs problématiques et défis auxquels les services publics sont confrontés : modernisation, demandes de leurs usagers, l'implication de ceux-ci dans leur fonctionnement et leur contrôle et, enfin, les enjeux en matière de cohésion sociale. Des nombreuses et riches interventions qui ont animé les débats, il ressort trois grandes questions ou préoccupations : l'efficacité des services publics, la notion de productivité appliquée aux services publics et, enfin, le problème de l'égalité d'accès.

Comment évaluer l'efficacité des services publics ?

Deux conceptions se sont opposées et les débats invitent, en conclusion, à rechercher des voies permettant de les concilier.

La première conception envisage l'efficacité des services publics au regard de leur mission première qu'implique leur fondement juridique et politique.

La seconde prône une efficacité au regard de critères économiques et financiers. Cette dernière conception conduit invariablement à la comparaison avec les pratiques du secteur privé et à la notion de mise en concurrence.

Ce débat sur l'efficacité renvoie à la question de la place réservée à l'usager : ainsi, au regard de la première conception, on est bien en face de "l'usager" des services publics. Plusieurs intervenants ont également utilisé le terme d'"ayants droit" pour parler des rapports entre usagers et services publics.

La deuxième conception, elle, qui fait référence à la notion marchande, parle de "client" et introduit ainsi l'idée de prix et de paiement de prestations. Par rapport à ce débat sur l'efficacité et la notion d'usager ou de client, l'atelier a permis de faire apparaître une idée simple, à savoir que même l'usager ou l'ayant-droit a des droits à faire valoir et à faire respecter. Cette idée de droits à défendre n'est donc pas seulement réservée aux clients comme certains le pensent.

Pour cette raison même, les services publics se doivent d'être efficaces au regard de leur mission de base.



Enfin, le débat renvoie également à une question importante : qui est juge (ou qui doit être juge) de l'efficacité des services publics ?

Dans la logique de l'efficacité de type économique, c'est le gestionnaire qui apprécie l'efficacité et la rentabilité, en fonction de critères souvent exclusivement financiers. Au regard de l'autre conception, l'efficacité s'apprécie en termes d'adéquation entre les moyens dont disposent les services publics et les finalités qui leur sont assignées.

Quels moyens pour les services publics ?

Cette question importante a été abordée par l'atelier à travers deux interrogations principales.

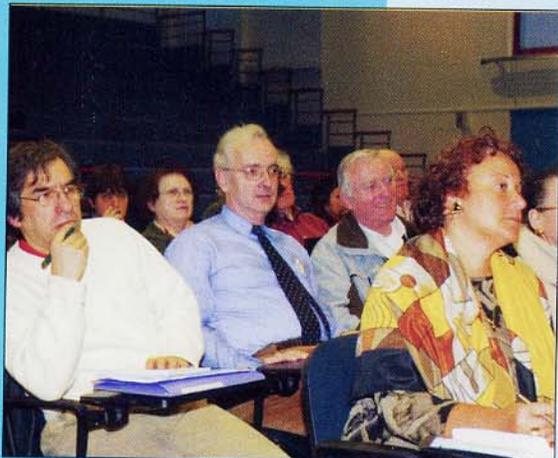
La première concerne les moyens attribués aux services publics, lesquels sont en diminution. Plusieurs intervenants ont fait la remarque que l'on a tendance à demander aux services publics d'être plus "productifs" parce qu'on diminue leurs ressources.

La seconde interrogation concerne la transparence que les services publics doivent garantir aux demandes et aux exigences des usagers. Pour exemple, la carte Vitale, qui ne permet pas aux usagers d'apprécier suffisamment les coûts d'une certaine productivité des services publics. La question de la transparence des coûts a renvoyé à la notion d'utilisateur-responsable. Comment responsabiliser les usagers pour qu'ils appréhendent les coûts des services dont ils bénéficient ?

Sur la question de "productivité", l'atelier est d'avis que cette notion a des limites, en raison de la nature même de certains services publics. L'exemple pris par un intervenant a permis de montrer cette incompatibilité. En effet, quelle peut bien être la productivité d'un service de soins palliatifs ?

Il est apparu à certains que les critères d'évaluation des services publics doivent davantage se référer à la notion de qualité des prestations, qu'il s'agisse des conditions d'accueil des usagers, de l'amélioration des relations ou des moyens mis à disposition de ces derniers. Plusieurs exemples

Atelier "Services publics et cohésion sociale"



de ces démarches visant à répondre aux demandes des usagers ont été cités, de la climatisation des autobus à l'accueil au CHU Mondor.

En conclusion, la productivité est apparue comme un critère recevable, à l'unique condition de se référer à la notion de bonne gestion des moyens alloués aux services publics. Cette bonne gestion pouvant passer, par exemple, par un redéploiement des moyens au sein d'une même structure ou par une démarche de responsabilisation des acteurs.

L'égalité d'accès au cœur des services publics ?

L'atelier a rappelé que l'égalité ne signifie pas alignement et prestations uniformes pour tous. En particulier, l'exemple de la RATP a permis de montrer que l'accessibilité pour tous, principe fondamental du service public, nécessite de faire des efforts particuliers pour certaines catégories (et donc de pratiquer une politique discriminante).

Pour autant, l'atelier a rappelé que l'égalité reste le fondement du contrat social et que les services publics doivent favoriser l'intégration de tous les citoyens à la République.

Il a été réaffirmé le rôle incontournable de l'Etat dans le maintien de l'intégrité et de la qualité des services publics. Les pouvoirs publics doivent donner des moyens suffisants à leurs services publics.

L'atelier a évoqué les risques que font courir certaines évolutions, dont la mondialisation (AGCS, OMC, Europe) à ce principe fondateur des services publics.

En conclusion à la question – Les services publics sont-ils un instrument privilégié de la cohésion sociale ? – l'atelier n'a pas répondu de manière explicite. Toutefois, si l'on considère le principe d'égalité et d'universalité comme étant au cœur de ces services, sa réaffirmation tout au long des échanges permet d'affirmer que les services publics contribuent véritablement à la cohésion sociale. ■



Les conclusions de Laurent Cathala



Ces cinquièmes Assises de la Ville ont été clôturées par Laurent Cathala, député-maire, qui a remercié l'ensemble des participants pour leurs contributions particulièrement riches, comme en témoignent les comptes-rendus des ateliers. Il a tenu à saluer tout particulièrement *“les remarquables synthèses faites par les rapporteurs qui ont permis de restituer l'essentiel des propositions, des interventions et des échanges qui ont marqué ces deux journées de travail”*.

Les enjeux politiques

“Les sujets abordés, a souligné le député-maire, sur les thèmes des solidarités et des services publics nous amènent à placer le débat au cœur d'enjeux politiques qui touchent à l'organisation et aux relations sociales dans notre société. En effet, – et les rapporteurs l'ont bien souligné –, si ces problématiques sont cruciales aujourd'hui, c'est que les politiques menées dans ces domaines ont connu, au cours de ces dernières années, des changements sensibles, qui ont entraîné des modifications profondes dans les rapports sociaux.

Par ailleurs, la politique menée par le gouvernement actuel, les orientations prônées en matière d'emploi, de logement, les choix économiques et budgétaires entraînent un sentiment d'insécurité sociale qui génère une inquiétude et un malaise croissants chez nos concitoyens.

Les coupes sombres dans le budget de l'Etat, qui affectent, en priorité, les catégories les plus modestes, mettent à mal les principes d'égalité, fondement de notre pacte social.

L'évolution vers la «marchandisation» de notre société a, d'ores et déjà, des incidences sur le fonctionnement de nos institutions. Il en est ainsi dans nos services publics comme la Poste, EDF, l'Hôpital et la Santé. Ces effets se font sentir sur un grand nombre de services rendus aux citoyens. Au regard des débats qui se sont tenus dans cette enceinte, a poursuivi Laurent Cathala, je ne peux que saluer la richesse du tissu associatif cristolien. Par leur engagement, leur travail sur le terrain, de nombreux bénévoles assurent un «maillage» dans





la ville, facteur de solidarité et de lien social. La sauvegarde de ce lien social, socle de notre cohésion, doit rester pour nous une exigence."

L'exigence de solidarité

"Cela signifie, a-t-il poursuivi, qu'il faudra mener le combat politique autour de cette exigence de solidarité, pour la remettre au cœur des orientations et des priorités de l'Etat. Les collectivités locales, avec leurs seuls moyens, ne pourront répondre efficacement à des besoins en augmentation constante. C'est à l'Etat de garantir la solidarité nationale et aussi d'en fixer le cadre. A défaut, et cela constitue un vrai danger, les inégalités de traitement des citoyens en fonction des différentes compétences territoriales se multiplieront.

Cependant, à Créteil, comme dans de nombreuses collectivités, nous sommes confrontés aujourd'hui à la nécessité de renforcer notre action dans le domaine social. Des moyens supplémentaires, financiers et humains doivent être dégagés pour répondre aux besoins, voire tout simplement pour que ces prestations puissent continuer à être assurées.

Je pense, notamment, à la canicule de l'été dernier qui, toutes proportions gardées, a eu des incidences très limitées dans notre ville. La présence des services sur le terrain, et d'un personnel compétent assurant, notamment, la livraison des repas à domicile, ont ainsi concouru, en donnant l'alerte, à sauver des vies. Ces services constituent les vecteurs du lien social en assurant des prestations utiles, mais aussi bien sûr, en instituant une vigilance bienveillante, témoin de l'attention que l'on porte à nos concitoyens."

Emploi : les risques de dérive

Au niveau de la vie économique et sociale, Laurent Cathala a affirmé sa préoccupation en matière d'emploi, même si "Nous ne pouvons que nous réjouir de l'implantation d'entreprises nouvelles à Créteil. Notre ville reste très attractive en Ile-de-France. Les dispositifs d'insertion mis en place à Créteil et qui jouent un rôle important dans la lutte contre l'exclusion ont été salués. C'est le cas avec des dispositifs comme les CES ou les régies de quartier, auxquels la Ville ou Créteil Habitat font appel, notamment dans le cadre de rénovations, de réhabilitations.

Mais, je déplore que le gouvernement n'ait ni compris, ni souhaité maintenir le dispositif «emploi jeune». On ne peut qu'espérer le voir revenir sur cette décision, voire innover en proposant un dispositif similaire pour permettre une meilleure intégration des jeunes. Je tiens également à stigmatiser les dérives rendues possibles par les nouveaux types de contrats de travail comme le RMA, qui mettent à la disposition des entreprises une main d'œuvre quasi gratuite."

Crise du logement

Au niveau du logement, le député-maire a indiqué, qu'"il a beaucoup été question hier de l'action d'Emmaüs et c'est aujourd'hui l'anniversaire de l'Appel de l'abbé Pierre. Pourtant, cinquante ans après ce terrible hiver de 1954, nous sommes toujours dans une situation de crise. Il faut souligner que beaucoup de responsables n'ont pas pris leur part dans l'effort nécessaire dans ce domaine. C'est ainsi qu'une grande partie des crédits disponibles pour la construction de logements sociaux ne sont pas utilisés. Beaucoup d'élus locaux, notamment, rejettent le logement social, sous le prétexte qu'ils craignent de voir s'installer sur leur territoire une population jugée «à risque», voire «dangereuse». C'est un refus d'assurer les coûts sociaux inhérents à

Les conclusions de Laurent Cathala



l'accompagnement des familles et des populations les plus fragiles. Pourtant, une grande mixité est possible et le relèvement des plafonds permet aujourd'hui à environ 80% des salariés, employés ou fonctionnaires, d'avoir accès au logement social.

La loi Solidarité et Renouvellement urbain, voulue par le gouvernement précédent, impose aux municipalités un minimum de 20% de logements sociaux. Il faut déplorer que les communes les plus opposées à ce dispositif, ont fait le choix de payer afin de se soustraire à leurs obligations. Cela constitue, à mes yeux, une grave entorse au devoir de solidarité et renforce les risques d'exclusion. D'une manière générale, on ne peut parler d'exclusion sans aborder la question des salaires. Ce n'est pas un sujet tabou. L'augmentation des salaires est la condition pour tous les salariés, d'avoir accès à un logement et à des conditions de vie dignes."

"Usager" ou "client" des services publics ?

Enchaînant sur les services publics, Laurent Cathala a voulu "revenir sur la notion de «clientèle». Je crois qu'il n'est pas innocent de passer du terme «d'usager» à celui de «client». N'est-ce pas là une façon de nous orienter vers des services à la carte, en fonction des moyens et des revenus des uns et des autres ? Ou de nous faire admettre, de façon insidieuse, l'idée d'une privatisation des services publics ? Qu'en est-il alors de l'égalité des citoyens devant le service public ?

L'obsession de la rentabilité conduit le plus souvent, on l'a vu avec les hôpitaux, à réduire, voire carrément supprimer des services ou des prestations aux usagers. Cette dérive, on la trouve aussi dans de récentes orientations de la Communauté européenne, que nous devons combattre si nous voulons défendre le concept même de service.

Cette notion de «client», en opposition à celle d'«usager», on la voit poindre également dans le logement social. A ce titre, je ne peux que déplorer que la Scic, qui possède et gère un patrimoine très important dans notre ville, se refuse à assurer ses missions conformément à sa vocation sociale. Avec un patrimoine dont l'entretien laisse plus qu'à désirer et une absence complète de gestion de proximité, la Scic manque gravement à ses obligations. De par son expérience, à travers Créteil Habitat, et la considération qu'elle porte aux Cristoliens locataires de la Scic, la Ville, qui ne peut tolérer de voir ce patrimoine se dégrader davantage, pourrait proposer de s'en rendre acquéreur. Créteil Habitat deviendrait le bailleur social du patrimoine ainsi acquis et assurerait l'entretien et la gestion sociale en lieu et place de celle qui fait aujourd'hui défaut.

On le voit dans tous les domaines, les services publics, leur qualité, leur efficacité ont un coût, a poursuivi le député-maire en indiquant que la question du service public est d'ailleurs indissociable de celle de la fiscalité. En effet, si l'on veut un environnement agréable, des moyens pour la solidarité, des administrations compétentes et efficaces, tout cela a un coût. Il va sans dire que la politique qui consiste à réduire l'impôt n'est pas sans incidences négatives sur le maintien des droits et des services rendus à la population. Au contraire, un haut niveau de services, une ambition élevée pour nos concitoyens induisent des moyens élevés. Mais ces coûts doivent être transparents et la bonne gestion contrôlée, c'est pourquoi, dans le cadre de la défense d'un service public modernisé et performant, la mise en place d'un observatoire des services publics me paraît pleinement justifiée", a conclu Laurent Cathala, avant de remercier chaleureusement tous les participants pour leurs contributions à ces cinquièmes Assises de la Ville. ■