



Avis 18 (2002)¹ sur l'avant-projet de recommandation du CDLR sur les services de proximité dans les zones urbaines défavorisées

A. Préambule

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE)² salue l'initiative du Comité des Ministres d'élaborer un projet de recommandation sur «les services de proximité dans les zones urbaines défavorisées». L'adoption de la recommandation au moment où les opinions publiques apparaissent de plus en plus sensibles aux conséquences de la dégradation du lien social dans certains quartiers défavorisés des villes est de nature à renforcer la cohésion sociale, qui reste l'un des fondements de la démocratie locale;

2. Le CPLRE considère la forme de la recommandation, avec son annexe qui propose des éléments concrets d'action, comme appropriée, pour permettre une application des mesures proposées dans le respect du principe de subsidiarité – ainsi qu'une reconnaissance des particularités locales;

3. Le CPLRE partage globalement l'analyse des défis actuellement posés aux responsables politiques des Etats membres et des collectivités locales et régionales par les difficultés que posent les zones urbaines défavorisées;

4. Le CPLRE adhère à l'analyse du Comité des Ministres qui considère que la dégradation des zones urbaines défavorisées ne peut être enrayerée que par une action forte et prolongée des pouvoirs publics visant à agir à la fois pour améliorer les conditions de vie dans ces quartiers, à promouvoir l'intégration des habitants et à assurer le respect de la loi, aucun de ces volets n'étant suffisant à lui seul;

5. Le CPLRE partage également l'avis que ces objectifs ne peuvent être atteints sans une volonté politique forte, se traduisant notamment par la présence de services de proximité permettant d'organiser la solidarité sociale par la fourniture des prestations essentielles à la satisfaction des besoins publics spécifiques;

6. Le CPLRE note l'évolution actuelle dans les services publics, en particulier en matière de volonté – légitime – de maîtrise des coûts, mais partage également l'objectif d'assurer un égal accès et des garanties au profit des usagers des services publics alors que des inégalités non négligeables continuent de subsister;

7. Le CPLRE se réjouit que ses travaux soient pris en compte au nombre des éléments ayant servi de base à la

préparation de la recommandation du Comité des Ministres et en particulier les documents suivants:

a. Recommandation 19 (1996) sur les aspects des politiques urbaines en Europe;

b. Recommandation 26 (1996) sur «Santé et citoyenneté: l'accès aux soins des plus démunis en Europe»;

c. Recommandation 36 (1997) sur la criminalité et l'insécurité urbaine en Europe;

d. Recommandation 80 (2000) sur la criminalité et l'insécurité urbaine en Europe: le rôle des pouvoirs publics locaux;

e. Charte urbaine européenne;

8. Le CPLRE tient à rappeler que l'implication des collectivités locales dans la résolution des problèmes des zones urbaines défavorisées est déjà un fait acquis: les élus locaux sont au premier chef interpellés par les problèmes de ces quartiers et par leurs habitants auxquels ils ne peuvent rester insensibles;

B. Sur le projet de recommandation

9. Après discussion approfondie, le CPLRE considère que le projet de recommandation devrait être complété afin de le rendre plus efficace. A cet égard, il propose au Comité des Ministres les éléments ci-dessous:

10. Si le CPLRE note avec satisfaction que le rôle des collectivités locales est reconnu comme primordial dans le rétablissement des conditions harmonieuses de vie dans les zones urbaines défavorisées, il tient cependant à souligner que le rôle des Etats est également essentiel car:

a. il leur appartient de fixer les conditions législatives et réglementaires permettant aux collectivités d'intervenir et de mener leurs actions;

b. ils jouent également un rôle important dans la définition, voire l'attribution, des moyens financiers nécessaires à la conduite d'une politique de services publics forts en milieu urbain défavorisé;

c. enfin, les Etats sont souvent eux-mêmes responsables directs (ou indirect via des entreprises publiques ou privées) de services publics locaux;

11. Le CPLRE se félicite de ce que la recommandation invite les Etats à renforcer leur collaboration avec les collectivités locales et les autres fournisseurs de services publics. Il suggère de préciser que l'offre de services de proximité dans ces quartiers doit «être au moins équivalente en quantité à celle généralement proposée aux citoyens et adaptée dans sa forme et sa qualité à la spécificité des quartiers». Un ajout dans ce sens au paragraphe 1 de la recommandation serait opportun;

12. Le CPLRE insiste sur le fait que le maintien de services publics dans les quartiers défavorisés est un moyen

incontournable de la cohésion sociale et de l'égal accès des citoyens aux services publics:

a. il convient donc de lutter contre une tendance trop généralisée visant à la suppression de services publics dans le cadre d'une politique de rentabilisation et d'amélioration des performances financières de ceux-ci;

b. les critères d'appréciation des résultats d'un service public ne peuvent pas être exclusivement financiers;

c. dans ce cadre, le CPLRE insiste sur le nécessaire maintien des services publics dans ces zones, même lorsque l'analyse de leur rentabilité financière pourrait conduire à des fermetures;

13. Lorsque les conditions de création ou de maintien de services publics sont notoirement trop pénalisantes financièrement, des solutions alternatives doivent être recherchées, comme par exemple le regroupement de services en un même lieu, ou par la polyvalence de ces services. Cette solution va dans le sens du «guichet unique» et représente une simplification notable pour les habitants de ces quartiers qui sont souvent démunis face à la multiplicité des démarches et des intervenants;

14. L'ensemble des acteurs (Etat, collectivités locales, entreprises publiques et privées) doivent dégager les moyens financiers nécessaires au maintien ou à la réouverture des services publics de proximité dans ces zones urbaines défavorisées. Ces moyens ne doivent pas provenir uniquement des collectivités territoriales qui ne peuvent seules subvenir à ce qui relève de défis de l'ensemble de la collectivité nationale;

C. Sur le projet d'annexe «Lignes directrices concernant les services de proximité dans les zones urbaines défavorisées»

15. Comme indiqué précédemment (paragraphe 2 *supra*), le CPLRE a noté avec satisfaction les «lignes directrices concernant les services de proximité dans les zones urbaines défavorisées» en annexe de la recommandation. Après une étude attentive de cette annexe, le CPLRE suggère les amendements ci-dessous à ces lignes directrices:

a. la notion de «prévention» de la dégradation des zones urbaines, donc d'intervention «en amont», devrait être plus marquée dans ce texte. En particulier, dans le préambule, la notion de «maintien» des services existants est une condition préalable à leur adaptation aux besoins spécifiques des habitants;

b. de même, dans la délimitation des zones visées (paragraphe I.1), les études devraient permettre de «délimiter géographiquement les zones en difficulté ou en passe de le devenir»;

c. l'amélioration de l'accessibilité des services (paragraphe II.2) est une préoccupation partagée. Le CPLRE approuve les mesures proposées. Deux points semblent cependant devoir être pris en compte spécifiquement dans ces quartiers: la présence de nombre de personnes d'origine étrangère et donc

ayant généralement des difficultés linguistiques spécifiques et des personnes ayant également des problèmes spécifiques de transport. Il propose d'ajouter à la liste suggérée:

i. «la prise en compte des problèmes linguistiques de nombre d'habitants de ces quartiers»;

ii. «des services de transports publics performants pour faciliter l'accès aux services publics qui ne peuvent pas être décentralisés»;

d. le projet envisage également d'encourager la participation des habitants et de les associer aux projets mis en œuvre dans le quartier. Le CPLRE approuve cette proposition qui va dans le sens de ses préoccupations. Se basant sur l'expérience de certains de ses membres, il propose d'ajouter parmi les mesures proposées: «La désignation d'élus plus spécialement chargés de suivre de manière "transversale" les problèmes du quartier (répartition de compétence ou délégation géographique et non uniquement thématique)»;

e. la mise en place d'une approche globale, intégrée et pluriannuelle est de nature à favoriser une action sur la durée et qui privilégie l'efficacité pour atteindre un objectif d'intérêt général. A cet égard, une meilleure coordination des différents acteurs est indispensable. Les bases de données évoquées au paragraphe III.1 pourraient être complétées par «la liste exhaustive des différents acteurs (publics, ONG, privés) intervenant sur la zone»;

f. les nouvelles technologies offrent des possibilités considérables en matière d'échange d'information. Il convient cependant d'en apprécier les limites et en particulier de bien noter que, pour certains publics défavorisés, l'accès à ces nouvelles technologies (Internet par exemple) n'est pas une préoccupation prioritaire: l'apprentissage de la langue est souvent une priorité plus grande pour ces citoyens que l'apprentissage de l'utilisation d'une base de données Internet;

g. ces nouvelles technologies ont également un coût non négligeable. Il convient avant toute systématisation de bien évaluer les coûts et de s'assurer que ces investissements et les coûts d'exploitation ne pénalisent pas les financements opérationnels: la finalité de l'intervention publique ne doit pas être la production de statistiques;

h. la coordination entre les intervenants est un élément indispensable (voir paragraphe 15.e *supra*). Outre les arguments développés dans le paragraphe III.2 du projet d'annexe, elle est également de nature à favoriser une meilleure lisibilité des interventions et des intervenants;

i. les situations personnelles et familiales qui nécessitent une considération prioritaire sont nombreuses (paragraphe IV.1 de l'annexe). A celles évoquées, il convient d'ajouter l'illettrisme et les problèmes linguistiques;

j. l'amélioration de la situation de l'habitat et du cadre de vie passe naturellement par des travaux de réhabilitation de l'habitat et des quartiers. A cet égard, il apparaît pertinent

au CPLRE d'ajouter aux mesures considérées: «maintenir ou tendre vers la mixité sociale de ces quartiers»;

k. concernant l'amélioration des systèmes d'éducation et de formation, le CPLRE approuve les mesures proposées. Il pense cependant utile d'ajouter à celles-ci les propositions suivantes:

- i. adapter les (ou permettre l'adaptation des) programmes scolaires, en particulier pour tenir compte des problèmes liés à l'illettrisme et/ou à l'apprentissage de la langue;
- ii. mettre en œuvre des mesures visant à encourager les enseignants les plus expérimentés à exercer dans ces quartiers difficiles (perspectives de carrières, rémunérations attractives, etc.)³;
- iii. apporter aux enseignants de ces quartiers des opportunités de formation complémentaires spécifiques adaptées au public et aux situations particulières de ces zones;

l. pour ce qui concerne plus particulièrement la mesure relative aux conseils municipaux d'enfants et de jeunes, le CPLRE insiste pour que de telles structures existent dans ces quartiers «au même titre que dans l'ensemble des quartiers de la ville» et non seulement dans ces quartiers sensibles. Par ailleurs, «ces structures doivent permettre aux jeunes d'avoir une vision globale de la ville dans laquelle ils vivent»: des opportunités de rencontres avec les jeunes des autres quartiers doivent être proposées aux jeunes afin d'élargir leur vision et éviter un phénomène de «ghetto», tout en développant un sentiment communautaire de sécurité dans les zones urbaines défavorisées;

m. pour ce qui est des travailleurs sociaux (paragraphe IV.4 de l'annexe), le CPLRE pense utile de prévoir les mêmes éléments que pour les enseignants et les policiers (voir paragraphes 15.k.ii et iii *supra*) de manière à inciter les personnels les plus expérimentés à s'impliquer dans ces quartiers;

n. le CPLRE est d'avis que, dans ces zones urbaines défavorisées (ZUD), l'un des besoins souvent exprimé par les citoyens concerne l'absence de commerces de proximité

et plus globalement d'activités économiques. Il propose d'ajouter un paragraphe IV.7 traitant de cette question:

«7. Rendre la vitalité économique aux ZUD:

Les ZUD sont souvent victimes d'une véritable désertification économique: fuite des petites entreprises et des commerces de proximité, qui sont des éléments essentiels du tissu urbain. Les habitants des ZUD doivent pouvoir disposer de tels services, d'autant que, souvent, les difficultés liées à l'absence de ces services sont renforcées par des difficultés de transport. Des mesures doivent être prises pour favoriser le maintien ou le retour des commerces de proximité et des petites entreprises susceptibles d'offrir des emplois aux habitants de ces quartiers»;

o. en ce qui concerne le développement de l'usage des technologies de l'information (paragraphe V) le CPLRE approuve les propositions faites dans ce domaine;

p. cependant, il attire l'attention du Comité des Ministres sur le fait que, comme indiqué précédemment (paragraphes 15.f et g *supra*), ces nouvelles technologies ne doivent pas se substituer au contact humain et personnalisé, s'agissant principalement de citoyens pouvant avoir des difficultés à lire et écrire dans la (les) langue(s) officielle(s) en vigueur dans le pays. Le CPLRE pense utile de rappeler ce point en intégrant au paragraphe V.1 ou V.3 un rappel à ce sujet: «Toutefois, le développement de ces réseaux numériques et l'offre de services en ligne doit prendre en considération le besoin spécifique des habitants de ces quartiers pour le maintien de contacts humains très forts.»

1. Discussion et adoption par la Commission permanente du Congrès le 15 novembre 2002 (voir document CPL (9) 6, projet d'avis présenté par M. J.-C. Frécon au nom de M. L. Bartha, rapporteur).

2. Le CPLRE adresse ses remerciements à l'expert, M. Claude Casagrande, ancien Vice-Président du Congrès, pour la préparation du présent projet d'avis.

3. A cet égard, les dispositions suggérées au paragraphe IV.6 de l'annexe concernant les services de police et de sécurité qui apparaissent pertinentes au CPLRE, pourraient être reprises pour les enseignants.