

CONSTRUISONS LES VILLES INCLUSIVES DU XXI^E SIECLE

Document politique d'inclusion sociale adopté par le Conseil Mondiale de Cités et Gouvernements Locaux Unis le 30 novembre de 2008 à Istanbul.

Le présent document s'inspire des conclusions du « 1^{er} Séminaire international des politiques locales innovatrices pour l'inclusion sociale » (Barcelone, 27-28 septembre 2007)¹ et de la réflexion politique développée dans le cadre de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), par le biais de ses différentes sections régionales et commissions de travail. Y sont exposées les principales règles politiques que les villes sont invitées à suivre en matière de définition et de mise en œuvre des politiques publiques d'inclusion sociale. L'objectif de ce document est également d'exposer la position de CGLU en la matière, afin d'orienter le dialogue établi avec d'autres organisations ou agences internationales sur ces questions.

Les politiques d'inclusion, moteur de la politique sociale mondiale

1. **Les gouvernements locaux sont des acteurs essentiels dans un monde globalisé** où les villes et leurs zones métropolitaines concentrent une grande partie de la population. Un monde où émergent de nouvelles et complexes réalités sociales, économiques, politiques et culturelles, porteuses d'une pluralité de nouveaux défis et de nouvelles opportunités. Mais le contexte actuel de mondialisation est également synonyme d'accroissement des inégalités. Nous assistons, de fait, à une augmentation de la pauvreté et des disparités sociales depuis le dernier tiers du xx^e siècle, qui a placé de nombreuses personnes en situation d'exclusion sociale.
2. **L'exclusion sociale est le processus à travers lequel certaines personnes et certains collectifs se trouvent systématiquement privés d'accès aux droits fondamentaux du citoyen** (droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels). L'exclusion possède aujourd'hui plusieurs dimensions : sociale, économique, politique, culturelle, relationnelle, numérique, intergénérationnelle et de genre. L'exclusion se manifeste également sous des formes diverses : pauvreté, précarité du travail, déficits éducatifs ; handicap, dépendance et excès de tâches relevant des soins aux personnes au sein du foyer ; discriminations selon le sexe, l'orientation sexuelle, la religion ou les origines ethniques ; appauvrissement des liens communautaires et rupture des liens affectifs ; apparition de fractures entre les citoyens sur une base ethnoculturelle ; financement insuffisant des services de base de qualité ; disparition des manifestations culturelles.
3. Sur la base de l'action politique locale, il est possible de créer des sociétés cohésives et démocratiques à même de garantir à chacun l'exercice de ses droits. Dans cette optique, il est nécessaire de se pencher sur les causes qui génèrent l'exclusion sociale. Pour ce faire, **les politiques d'inclusion sociale doivent être inscrites au cœur du programme d'action politique des gouvernements locaux du xxi^e siècle, en même temps que les moyens humains, infrastructurels et financiers nécessaires à leur mise en œuvre.** Ce point s'avère particulièrement important dans la perspective de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement au sein de nos villes et, par extension, dans le monde dans lequel nous vivons.

¹ Ce séminaire a été organisé par la Mairie de Barcelone et la Commission d'inclusion sociale et démocratie participative de Cités et gouvernements locaux unis, avec le soutien du Gouvernement catalan et l'assistance scientifique du DPU (Development Planning Unit) de l'University College of London. Ce séminaire a réuni des participants d'Eldoret (Kenya), Rosario (Argentine), Diyarbakir (Turquie), Londres (Royaume-Uni), Belo Horizonte et Porto Alegre (Brésil), Palmela (Portugal), Tacoma (États-Unis), Cotacachi (Equateur), Barcelone (Espagne), Saint-Denis (France) et Bandung (Indonésie). Les représentants de ces douze villes, hébergeant des réalités très diverses, ont rendu compte de leurs différentes politiques d'inclusion et se sont livrés à un exercice de réflexion et de délibération conjointe autour de trois axes thématiques : (i) la justice sociale et la protection des droits ; (ii) la participation citoyenne et la création de réseaux sociaux ; (iii) la planification des politiques et leur inscription dans un cadre de développement durable.

Les politiques d'inclusion, moteur de la garantie de l'affirmation des droits

4. **L'exclusion sociale se manifeste à l'échelle territoriale.** Elle se fait jour dans les vieux centres dégradés et les périphéries des grandes villes, tout particulièrement dans les banlieues et dans la multiplication des bidonvilles, des favelas et des « cités ». Dans les conditions d'irrégularité dans lesquelles se trouvent de nombreux migrants et migrantes. Dans les attitudes empreintes d'inégalités et de discrimination envers les femmes, les orientations sexuelles différentes et les collectifs ethnoculturels minoritaires. Dans le manque de politiques d'égalité des chances à destination du collectif de jeunes en situation de vulnérabilité sociale. Dans le déficit de prise en charge des enfants et des personnes âgées. Dans l'inadaptation des espaces et des services publics aux personnes à mobilité réduite. Dans les barrières interdisant l'accès aux transports publics, notamment pour les personnes défavorisées sur le plan social ou économique.
5. De ce fait, **les politiques d'inclusion doivent garantir l'accès universel aux services de base et la protection des droits du citoyen**, tant du point de vue de leur définition qu'en matière de critères de gestion mis en œuvre. Elles doivent, en outre, tendre à transformer la réalité sociale dans le sens des valeurs de l'équité, de la solidarité et du respect de la différence. Elles doivent, enfin, s'investir dans l'avenir de la planète, en encourageant le développement durable et en contribuant à la lutte contre le changement climatique.
6. **Les politiques d'inclusion visent à la satisfaction des besoins matériels permettant de vivre dans la dignité aussi bien que des nécessités relevant du lien social.** Elles doivent combiner la diversité sociale et le droit à la différence avec la promotion des rapports d'égalité permettant de résorber les asymétries économiques, sociales et culturelles. Les politiques d'inclusion sociale doivent notamment assurer la réduction de la pauvreté et être génératrices d'emploi et de revenus. Elles doivent promouvoir la santé, l'autonomie personnelle, la prise en charge des personnes dépendantes et le soutien aux familles ; assurer une existence autonome et digne aux personnes handicapées ; encourager la conciliation des temps de travail rémunérés, de soins aux personnes et d'éducation des enfants avec le temps consacré aux loisirs ; veiller à la protection de l'enfance et des personnes âgées vulnérables ; démocratiser l'accès à la culture, à l'information et à la formation tout au long de la vie ; développer un modèle urbain basé sur les relations de proximité et sur une mobilité accessible et durable en établissant des transports publics de qualité. Et, enfin, les politiques d'inclusion sociale doivent promouvoir la démocratie et l'émergence d'une citoyenneté critique, participative et coresponsable.
7. La ségrégation spatiale de la population et la privatisation de l'espace public sont d'autres manifestations de l'exclusion. Pour y faire face, **les politiques d'inclusion doivent se fixer pour objectif une politique urbaine d'intégration respectueuse de la diversité sociale**, à même d'éviter la ghettoïsation de certains segments de population, pour des raisons d'origines ethnoculturelles aussi bien que sociales. Il est nécessaire de lutter contre la ségrégation spatiale en mettant en œuvre des actions telles que : la réhabilitation intégrale des quartiers, la dotation des zones urbaines les plus défavorisées en espaces et équipements publics de qualité, la promotion d'usages diversifiés du sol, l'encouragement du brassage social en matière de logement afin de faire converger sur un même territoire des collectifs divers en termes d'origine et de niveau socioéconomique, la suppression des barrières architecturales susceptibles d'isoler certains quartiers et, enfin, la prise en compte de la variable de genre dans l'aménagement des espaces urbains.
8. Dans ce domaine, les régions métropolitaines méritent une attention particulière, dans la mesure où elles constituent des continuums urbains, sociaux et économiques décisifs dans le contexte de mondialisation actuel. À ce titre, **les politiques et les services doivent faire l'objet d'une concertation réunissant les organismes locaux d'une même région métropolitaine, dans le but d'accroître l'efficacité des politiques** mises en œuvre. Il s'agit ainsi, à l'échelle métropolitaine, de donner la priorité aux services aux personnes (dans les domaines de la santé, de l'éducation, des services sociaux, du logement et de la promotion d'un emploi de qualité), ainsi qu'à l'amélioration de la mobilité. Par ailleurs, les métropoles, qui constituent des enclaves économiques de niveau mondial, requièrent la planification et le développement d'infrastructures permettant leur ouverture sur le monde.

9. **Dans la mesure du possible, les gouvernements locaux doivent anticiper les problèmes sociaux.** À ce titre, ils doivent, d'une part, adopter une approche structurelle concernant l'ensemble des facteurs qui provoquent des situations ou des risques d'exclusion et, d'autre part, asseoir l'action locale sur une identification préalable des besoins. Cela requiert la création d'instruments permettant de mesurer l'impact des politiques mises en œuvre, sur le modèle des observatoires sociaux. Par ailleurs, la définition des politiques d'inclusion doit s'appuyer à la fois sur un critère essentiel de viabilité politique et financière et sur la formation continue de l'ensemble des acteurs engagés dans l'action. Ces politiques, enfin, doivent être articulées autour de programmes intégraux d'action municipale visant à l'inclusion des collectifs en situation de vulnérabilité sociale.
10. Compte tenu de la pluralité des compétences politiques requises à différents niveaux de gouvernement (local, métropolitain, régional, national et transnational), **il est nécessaire de mettre en place une articulation multiniveaux capable d'assurer la bonne jonction entre la politique d'inclusion locale et les politiques supra-locales.**
11. Il s'agit là d'une question fondamentale, étant donné que l'échelon local ne dispose pas, en général, de leviers clés en matière d'inclusion, comme par exemple les politiques en matière d'emploi, de logement, de mobilité urbaine et autres. À ce titre, **les gouvernements locaux doivent réclamer à l'État une plus grande part aux compétences politiques clés pour la mise en œuvre des politiques d'inclusion, ainsi qu'une décentralisation accrue des ressources**, afin de leur permettre de prendre en charge ces politiques. En effet, l'efficacité des politiques d'inclusion dépend, dans une large mesure, du degré de décentralisation des compétences et des ressources existantes.

Les politiques d'inclusion, moteur de la diversité

12. **Toute politique d'inclusion sociale doit permettre de vaincre les inégalités liées au genre et à l'appartenance ethnique**, et doit favoriser un accord en matière de « vivre ensemble » respectueux des différences.
13. **Les migrations sont un facteur explicatif des processus d'urbanisation à l'échelle mondiale.** On estime que la moitié de la population mondiale, soit 3,3 milliards de personnes, vivent en milieu urbain. On considère qu'à l'horizon 2030, les citadins représenteront 61 % de la population mondiale. Les projections indiquent, en outre, que les pays d'origine des migrations absorberont, essentiellement dans les villes, 95 % de la croissance de la population mondiale d'ici 2027 (migrations des campagnes vers les villes).
14. L'échelon local constitue l'espace de gestion effective des phénomènes migratoires. **Pour les gouvernements locaux, le défi réside dans la manière dont ils doivent planifier leur action dans une perspective stratégique, flexible et intégrale.** Cette planification doit être adaptable en permanence aux nouvelles demandes et capable d'une action innovante à la fois face à la richesse et aux mutations de la diversité socioculturelle.
15. La perspective de l'inclusion suppose l'encouragement du développement des rapports interculturels entre communautés culturellement différenciées. Dans la pratique, **les politiques interculturelles doivent se caractériser par la reconnaissance de la différence conjugée à la promotion d'un cadre de cohabitation harmonieuse reposant sur des valeurs civiques communes.** Cet accord en matière de « vivre ensemble » doit se développer sur la base des droits de l'Homme et, concrètement, du droit à la ville.
16. **Il convient d'inciter les territoires – c'est-à-dire essentiellement les villes et leurs communautés urbaines – à s'ériger en acteurs proactifs dans les réseaux internationaux de coopération** sur le chapitre des migrations. La coopération publique décentralisée renferme un vaste potentiel de travail conjoint entre les villes d'origine et d'accueil des migrants et migrantes.

L'objectif de cette coopération doit être d'encourager le développement humain dans un contexte marqué par la mondialisation.

Les politiques d'inclusion, moteur de la démocratie

17. **Les procédures de la démocratie représentative s'avèrent insuffisantes pour intégrer pleinement l'ensemble des citoyens dans les processus de prise de décisions**, ainsi que pour favoriser l'épanouissement de leurs facultés critiques. En revanche, les processus de démocratie participative garantissent le droit des citoyens et des citoyennes à intervenir à tout moment dans la sphère publique, que ce soit de manière organisée ou à titre individuel. Dans cette optique, la participation doit se doubler d'un exercice de coresponsabilisation qui requiert le renforcement des réseaux sociaux et l'investissement de nouveaux acteurs dans l'action publique.
18. Par ailleurs, gouverner dans un contexte de complexité sociale signifie gouverner selon une approche basée sur la gouvernance. Pour ce faire, **des réformes administratives s'avèrent nécessaires afin de permettre l'instauration d'un « gouvernement relationnel » capable d'articuler une action de caractère intégral et transversal**. Cela implique une vision holistique des questions traitées, à régler au moyen de l'intervention interdépendante et en réseau de divers acteurs : les administrations publiques (et leurs différents niveaux de gouvernement), le secteur associatif et communautaire, et le secteur privé.
19. Le pluralisme, les conflits et la diversité doivent être compris comme des éléments inhérents aux processus sociaux de participation. Le consensus citoyen émanant souvent de désaccords préalables quant à la manière d'aborder les questions sociales, il convient de mettre en place des espaces permanents de dialogue, de débat et de négociation. Pour ce qui est du gouvernement, **la participation citoyenne doit être inscrite dans une stratégie transversale qui articule les différents domaines de l'intervention municipale à l'aide de programmes de participation**.
20. **La participation de l'ensemble des citoyens aux politiques d'inclusion** (aux stades de définition, de mise en œuvre et d'évaluation de ces politiques) **constitue une condition préalable à l'amélioration sensible de la qualité de vie des personnes** en situation d'exclusion ou de vulnérabilité sociale et, par conséquent, une garantie de l'affirmation de leurs droits. De la même façon, la participation contribue à améliorer la qualité des politiques publiques en termes d'efficacité.
21. **Les canaux de participation doivent être établis de manière à s'ajuster, en termes de temps et d'espace, aux disponibilités des citoyens**, qui doivent avoir la possibilité de concilier leur participation à la sphère publique avec leur vie privée et professionnelle. L'espace public de la participation citoyenne a aujourd'hui un caractère protéiforme, dans la mesure où il prend corps dans les différents espaces et moments de la vie quotidienne. Cette multiplicité qui caractérise les canaux de participation et les organisations de la société civile, ainsi que le tissu associatif et communautaire, jointe à la capacité des gouvernements locaux à jeter des ponts entre ces acteurs, constituent des éléments clés en vue de l'expérimentation de nouveaux espaces de participation politique.
22. La lutte contre les situations d'exclusion représente un effort global directement ancré dans les contextes locaux. Il s'avère par conséquent indispensable que les gouvernements locaux, et leurs sociétés civiles respectives, se lient par un engagement solidaire. **La coopération publique décentralisée constitue un instrument efficace de promotion d'une solidarité transnationale de type municipal**.

À la lumière de ces considérations, la Commission d'inclusion sociale et démocratie participative adopte, au sein de Cités et Gouvernements Locaux Unis, les engagements généraux suivants :

- **Contribuer à alimenter la réflexion critique et le débat politique sur la pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale.** Élaborer des propositions et des actions concrètes qui débouchent sur la définition de politiques locales d'inclusion sociale.
- **Diffuser auprès des gouvernements locaux les exemples les plus remarquables de politiques d'inclusion sociale et de renforcement de la démocratie.** Favoriser l'échange d'expériences et de connaissances entre les villes du monde entier.
- **Établir un dialogue politique suivi avec les mouvements sociaux** et les réseaux transnationaux du Forum social mondial par le canal du Forum des autorités locales.