

1. Introduction

1.1 Marchés, démocratie et exclusion : une ère globale en demi-teinte

« La forme historique de démocratie qui se concrétise dans la ville, y compris avec son marquage politique à gauche, favorise le court terme (...) promeut les intérêts de la classe politique plurielle et de ses groupes de pouvoir associés alors que le navire citoyen en panne exige une reconstruction de l'intérêt général ; récompense les pouvoirs marchands et n'a pour priorité ni le développement ni l'égalité sociale. (...) De manière pragmatique, elles promeuvent seulement les citoyennetés électorales et laissent les dynamiques de marché broyer les citoyennetés sociales »¹.

Lorsque la logique du marché devient le facteur déterminant dans la définition de la citoyenneté sociale, dans sa portée et dans ses garanties, il est bon de se tourner vers la sphère politique et de se demander jusqu'à quel point les gouvernements démocratiques ont renoncé à leur mission originelle et à leur véritable raison d'être : représenter la souveraineté du peuple en répondant aux besoins et aux demandes de l'ensemble des citoyens. La question est aussi pertinente et nécessaire que ne le sont les conséquences d'une telle défection de la part des gouvernements démocratiques.

Nous pourrions trouver une consolation dans le fait que la Ville de Mexico, à laquelle se réfère la citation de Carlos San Juan, se trouve plutôt à l'extrémité négative du spectre, où se situent la pauvreté, les inégalités sociales et la corruption. Mais cela n'est pas tout à fait vrai. Sous certains aspects, le Mexique est un pays moderne, avec une croissance économique remarquable, et ses organismes gouvernementaux, ceux de sa capitale en tête, ont été à l'origine d'innovations en matière de gestion publique, en termes de transparence et de participation, qui étaient impensables jusqu'à très récemment. Cependant, ces progrès semblent insuffisants pour contrecarrer les attaques d'une globalisation, articulée presque exclusivement autour du marché, et d'une politique démocratique apparemment incapable de combler certaines carences structurelles.

Dans de nombreuses villes du monde, notamment dans celles qui comptent des millions d'habitants, ainsi que dans les zones métropolitaines qui les entourent, des diagnostics similaires pourraient être effectués. Fleury, Blanco et Subirats, dans un ouvrage consacré aux cas du Brésil et de l'Espagne, mettent le doigt sur ce problème lorsqu'ils indiquent que le capitalisme global hypermobile et hyperflexible, combiné à une croissance économique et des opportunités d'enrichissement extraordinaires réservées à certaines élites et certaines régions du monde, génère dislocation économique, précarité de l'emploi, inégalité et fragmentation sociale, criminalité, insécurité et corruption, auxquels s'ajoute la destruction accélérée de l'environnement.

¹ Álvarez / San Juan / Sánchez M., p. 33.

De plus, la distribution des gains et des pertes de la globalisation reste fortement inégale en fonction de facteurs tels que le sexe, l'âge, les origines, l'appartenance culturelle ou religieuse, l'orientation sexuelle et, *last but not least*, le lieu de résidence des personnes ; éléments qui se dessinent tous comme des facteurs potentiels de discrimination. La crise économique, présente sur une grande partie de la planète depuis 2007, n'a pas modifié, ou du moins ne l'a pas encore fait, les caractéristiques de base du système productif global ; en revanche, elle a diminué le cercle des bénéficiaires et élargi celui des victimes, en plus de limiter les capacités des gouvernements, à tous les niveaux, pour agir de façon significative sur les problèmes de base des citoyen-ne-s².

La globalisation économique n'est ni la seule cause ni la seule manifestation visible du changement d'époque que nous vivons actuellement. Le progrès des connaissances scientifiques et les multiples applications technologiques qui en découlent, les changements sociaux très profonds produits par l'érosion des autorités traditionnelles, l'acceptation du pluralisme et l'individualisation croissante des trajectoires de vie – associée à des phénomènes tels que la mobilité, la flexibilité et l'incertitude – sont les autres facteurs qui interagissent avec les transformations économiques, et qui se renforcent mutuellement jusqu'à atteindre une magnitude inégalée. Inutile de dissenter sur la question de savoir lequel de ces facteurs est à l'origine des autres puisque cela nous ramènerait à des débats très anciens entre idéalisme et matérialisme, ainsi qu'à leurs différentes variantes³. Ce qui nous intéresse ici est de constater que ces trois facteurs offrent, dans une plus ou moins large mesure, d'évidentes opportunités de progrès pour l'humanité, mais comportent également des risques difficilement contrôlables pour la santé et le bien-être des personnes.

Le fait que la balance entre opportunités et risques finisse par pencher du bon côté dépend, en grande partie, de la capacité de la société à : 1. Prendre conscience de l'existence de telles opportunités et de tels risques ; 2. Créer des capacités pour profiter des premières et prévenir les seconds ; et 3. Redistribuer les coûts et les bénéfices dans le but de parvenir à un résultat socialement juste. Or, cela ne peut être considéré comme acquis ; en effet, cela requiert de hauts niveaux de conscience et d'activité politique dans toutes les sphères de la société. L'articulation des processus politiques (qui comportent la définition des problèmes, la formulation et la discussion d'actions alternatives et la prise de décisions) au travers d'institutions démocratiques est une tâche fort exigeante, qui requiert et utilise de précieuses ressources (capacités, énergies, temps, etc.), celles-ci n'étant pas toujours disponibles en quantité nécessaire.

Le facteur temps est particulièrement important : la vitesse des changements technologiques, économiques et sociaux est supérieure à la vitesse de réponse dont fait habituellement preuve la politique ; et si la cible bouge aussi rapidement, il est impossible de viser juste. Nous devons aborder la question du problème de l'économie

² Pour approfondir sur ce point, voir le rapport de CGLU « L'impact de la crise mondiale sur les gouvernements locaux ».

³ Sur ce point, voir : Harris.

turbocapitaliste (Luttwark), plus globale que nationale, qui est beaucoup plus rapide que la politique, encore trop enfermée dans l'idée de l'État-nation. Sur ce point, nous avons le sentiment que la solution doit venir de deux voies complémentaires : augmenter la capacité de réponse de la politique face aux changements et ralentir, lorsque la société l'estime nécessaire –à l'issue d'un débat démocratique–, les transformations technologiques et économiques.

Parce que, même si « *la subtile idéologie de l'économisme* »⁴ entretient dans l'esprit de l'opinion publique le lien pernicieux entre stabilité et stagnation, nous savons qu'un certain niveau de stabilité personnelle et sociale est nécessaire au bien-être et au progrès, voire à la reproduction de la société elle-même⁵. Les individus devraient pouvoir construire leurs trajectoires de vie avec un minimum de perspective d'avenir, sans l'angoisse permanente de pouvoir perdre, du jour au lendemain, leur travail, leur maison ou leur retraite, au-delà de la fatalité inhérente à la condition humaine. Il est vrai que les changements sont intrinsèques à la vie, mais le rythme et la manière individuelle et collective de s'adapter à ces changements dépendent des décisions humaines, elles aussi individuelles et collectives.

L'hypothèse d'une nécessaire orientation politique des facteurs structurels de l'économie peut sembler aberrante après avoir accepté pendant tant d'années que le seul modèle possible était celui de la très libre expression et expansion globale du capital productif et financier. Cependant, il est légitime de la poser, dès l'instant où nous constatons que les transformations associées à la globalisation peuvent fragiliser les bases de la stabilité économique et sociale d'une large majorité de la population mondiale. Sans critère éthique ni orientation politique, la globalisation économique nous mène à des cycles de plus en plus courts et marqués de création et de destruction de richesse. La crise s'étant amorcée en 2007 –crise de nature surtout immobilière et financière, mais qui a fini par contaminer l'économie dans son ensemble– en est d'ailleurs la preuve la plus évidente.

Nombreux sont ceux qui soutiennent que la crise actuelle est triple, économique (sous ses deux versants, financier et productif), sociale et écologique. Paehlke avait déjà remarqué, en 2003⁶, que la « course vers le fond » (*race to the bottom*) amorcée par une globalisation des marchés sans règle, via un *dumping* social et écologique, pouvait mener à un désastre tridimensionnel. Néanmoins, ni sa vision ni la nôtre ne sont catastrophistes puisque, bien que la situation soit grave, nous estimons que l'humanité a une marge de manœuvre et des instruments suffisants pour redresser la situation. Cependant, pour commencer à le faire, nous devons partir du constat évident que nous ne nous trouvons pas face à une situation conjoncturelle, à des faits passagers

⁴ Paehlke, p. 141-147.

⁵ La stabilité est aussi nécessaire pour l'exercice de la politique démocratique dans toutes ses dimensions, du simple exercice du droit de vote –qui se réduit de manière fort significative à des milieux ayant une forte mobilité résidentielle– à la participation de groupes ou d'organismes sociaux. Et elle l'est encore plus si l'on parle de la génération de leaderships qui requièrent, outre de solides connaissances du contexte acquises avec le temps, un engagement se projetant au moins sur du moyen terme.

⁶ Paehlke, p. 141-147.

nous permettant de revenir au *business as usual*, au point d'équilibre antérieur entre démocratie représentative, Etat providence et capitalisme global. Les faits actuels ne sont que le reflet d'un changement d'époque, d'un changement de scène qui demande de nouveaux cadres conceptuels pour être compris et de nouveaux instruments d'action pour créer des réponses appropriées.

1.2 Inclusion Sociale et Démocratie Participative : deux concepts à succès en mal de révision critique

Inclusion sociale et démocratie participative sont tout deux synonymes de succès dans le discours politique actuel. Après des siècles de régimes autocratiques, très peu participatifs et fortement exclusifs, nous pouvons nous réjouir de leur triomphe apparemment incontestable. A priori, inclusion sociale et démocratie participative pourraient être les piliers de la construction d'un nouveau discours sur la société idéale, adapté aux conditions de la nouvelle époque ; un discours plausible et ayant une nette vocation normative. Néanmoins, les choses ne sont pas si simples. Lorsqu'un signifiant a trop de succès, tout le monde (groupes sociaux, idéologies, etc.) veut se l'approprier et, commencent à proliférer des usages (et des abus) linguistiques qui peuvent l'éloigner peu à peu de la signification ou des signifiants originaux, au point de rendre ce lien méconnaissable.

Le paradigme de l'inclusion, par exemple, est parvenu à remplacer, dans une bonne partie du monde académique et politique, l'ancien paradigme, héritier du matérialisme historique, du conflit de classes. Ce nouveau paradigme explique sans doute mieux que les théories marxistes les nouvelles réalités sociales et renferme un important potentiel utilisable dans une démarche critique et transformatrice. Malgré tout, étant donné que le discours de l'inclusion définit *grosso modo* le problème comme l'éloignement de certaines personnes et de certains groupes vis à vis de la société « normale », plus que comme l'existence de conflits d'intérêts structurels, ce discours est devenu attrayant pour les penseurs et les politiciens du camp libéral-conservateur. En définitive, l'inclusion sociale a triomphé comme objectif politique, dépassant les frontières idéologiques grâce à une plasticité qui, par ailleurs, risque de faire l'objet d'utilisations politiques diverses, avec des finalités y compris opposées.

De son côté, le concept de démocratie participative a, à des époques antérieures, connu un succès similaire. Les acteurs politiques s'étaient emparés de ce concept – pas forcément de manière superficielle – en vue d'améliorer la démocratie représentative qui ne parvenait pas à répondre aux attentes suscitées en termes de proximité et d'efficacité des pouvoirs publics dans la manière d'aborder les problèmes et les préoccupations des citoyens. Cependant, malgré une importante vague participative ayant donné lieu à la prolifération, surtout au niveau local, de règlements, d'organes et de processus de participation appliqués à presque tous les domaines de la politique publique, de nombreux doutes ont surgi quant aux impacts réels de la

participation des citoyens sur la qualité des politiques publiques et de la démocratie elle-même.

Inclusion sociale et démocratie participative sont finalement des concepts qui ont été créés pour expliquer et pour aider à la transformation de la réalité complexe de notre époque. Dans un système complexe, il est normal de voir apparaître des définitions ambiguës, des significations contradictoires et des effets imprévus. Dans ce sens, la réflexion sur le rapport théorique et pratique entre ces deux idées doit être précédée d'un examen approfondi de leur potentiel, de leurs points critiques et de leur validité générale.

1.3 La perspective locale

« *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* »⁷. Cette phrase, qui sert d'introduction au document de positionnement politique intitulé *Construisons les villes inclusives du XXI^e siècle*, conjugue une affirmation discutable, à mi-chemin entre le désir et la réalité (les gouvernements locaux comme des acteurs politiques de premier ordre), et un constat tout à fait important et indiscutable : la croissance continue et (vraisemblablement) inévitable des villes du monde entier, à tel point que les personnes qui y vivent sont déjà majoritaires. C'est donc dans les villes que se concentrent les ressources (matérielles et symboliques) et les inégalités sociales, la mémoire et le déracinement, les risques et les opportunités, la circulation, toujours plus accélérée, des personnes, des biens et des idées. Si le monde global apparaît en demi-teinte, ses villes encore plus. Et c'est justement dans les villes que nous trouvons le principal champ de bataille dans la lutte pour la démocratie, la participation et l'inclusion.

Le monde globalisé se caractérise aussi par une nette revalorisation de l'espace comme objet d'analyse. Dans la modernité du XX^e siècle, la dimension temps –un temps absolument linéaire et tourné vers le progrès– semblait être la seule dimension importante de l'analyse historique, sociale et politique, ce qui se reflétait fort bien dans la catégorie « avancé/retardé » (moderne/ancien), qui revenait à dire « développé/sous-développé ». Que ce soit pour le modèle capitaliste ou pour le modèle communiste, tout était une « question de temps », que l'on parlât de la Hongrie ou du Nicaragua, du Vietnam ou de l'Afghanistan. Après les changements, qui ont débuté en 1989 et culminé en 2001, l'espace, c'est-à-dire, la *localité*, avec son contexte spécifique et non reproductible, récupère le rôle principal qu'il avait perdu⁸.

⁷ Mairie de Barcelone, p. 31.

⁸ Les défenseurs de cette vision, dénommée « spatial turn » (Schlögel, Chap. Introductif), voient dans la « spatial blindness » du gouvernement nord-américain la cause principale de l'échec de l'opération visant à la « démocratisation du Moyen Orient ».

Sur la base de cette idée, des penseurs comme Castells, Borja, Le Galés et d'autres, ont contribué à l'élaboration et à la diffusion du discours de la dialectique entre le local et le global, également appelé « glocal ». La globalisation que nous vivons est une globalisation localisée, dans laquelle les villes retrouvent leur rôle principal. Les grandes villes de la planète ne sont peut-être pas encore des acteurs de premier rang sur la scène mondiale, mais elles disposent en tout cas d'une plus grande marge de manœuvre qu'il y a 30 ou 40 ans pour développer leurs propres stratégies et leurs propres politiques.

En résumé, démocratie, participation et inclusion ne doivent pas être conçues uniquement comme des idées abstraites, mais aussi comme des idées se rapportant à des espaces concrets. C'est pour cela que, même si les sujets que nous abordons ont une validité universelle, nous avons souhaité tenir compte, tout au long de ce travail, de la perspective locale, et notamment de la perspective urbaine. Cela se manifeste surtout dans la partie finale de ce travail, quand les conclusions permettent de formuler des propositions concrètes pour les politiques locales.

1.4 Méthodologie

Ce travail de recherche résulte, dans une large mesure, de l'initiative de la Commission d'Inclusion Sociale et de Démocratie Participative de l'Association Cités et Gouvernements Locaux Unis, ainsi que du travail réalisé par cette Commission. En partant des documents qu'elle a élaborés, nous avons reformulé, de manière critique, la question de la participation et de l'inclusion démocratique au niveau local. Cette reformulation s'inscrit dans un débat plus large que celui qui découlerait d'une approche simplement administrative ou gestionnaire, évitant ainsi la dissimulation ou la relativisation de certains aspects fondamentaux pour l'amélioration de la qualité démocratique. Nous avons donc choisi de traiter la question sous un angle élargi afin d'incorporer de nouvelles clés d'analyse.

La première question à laquelle nous voulons répondre est celle de savoir si l'existence d'une démocratie plus participative, entendue comme une démocratie de plus grande qualité, est une condition institutionnelle préalable nécessaire pour progresser vers des villes plus inclusive. Notre intuition nous dit de répondre par l'affirmative, mais pour cerner nos hypothèses, nous devons développer un travail théorique préalable sur les concepts qui l'articulent, c'est-à-dire, une évaluation de ce qu'a été le discours sur l'inclusion sociale et sur la démocratie participative. Une fois ce travail effectué, nous serons en mesure de répondre à une deuxième question, beaucoup plus pratique, sur les manières précises d'incorporer la participation des citoyens aux politiques d'inclusion élaborées dans un cadre démocratique, dans le but de les rendre plus légitimes et efficaces.

A cette fin, nous développerons notre étude en trois parties. Dans une première partie, nous aborderons la révision critique de l'inclusion en recherchant et en étudiant les origines du paradigme et en évaluant ses pours et ses contres. Ceci nous permettra

d'examiner de manière approfondie les différents sens qui lui sont attribués et les discours qu'il articule, afin de parvenir à la formulation d'un modèle d'inclusion nous paraissant valide et viable dans le contexte extrêmement volatile et complexe des sociétés urbaines contemporaines. Dans une deuxième partie, nous analyserons le rapport entre inclusion et démocratie, en mettant l'accent sur la dimension participative de la démocratie. Dans une troisième et dernière partie, nous ferons l'application des connaissances acquises dans le cadre du développement des 1^{ère} et 2^{ème} parties aux fins de proposer un cadre d'action, avec des principes et des lignes précises, visant à renforcer la démocratie participative et à la remettre au service des politiques d'inclusion.