



# Commission d'Inclusion Sociale et Démocratie Participative CGLU

## COMPTE-RENDU DE LA SESSION DE DEBAT SUR LES POLITIQUES LOCALES D'INCLUSION SOCIALE

CONSEIL MONDIAL DE CGLU, ISTANBUL  
(29 NOVEMBRE 2008)



United Cities and Local Governments  
Cités et Gouvernements Locaux Unis  
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



Ajuntament de Barcelona

## SOMMAIRE

1. Présentation .....	3
2. Interventions	
▪ Jordi Hereu, Maire de Barcelone .....	3 - 5
▪ Elói Pietá, Maire de Guarulhos .....	5 - 6
▪ Ricard Gomà, adjoint au Maire de Barcelone .....	6 - 8
▪ Ricardo Ehrlich, Maire de Montevideo .....	8 - 10
▪ Hassan Saleh Hussein, Maire de Jéricho .....	10
▪ Hazel Jenkins, Maire de Pixley ka seme .....	10 - 11
▪ Kadir Topbas, Maire d'Istanbul .....	12
Annexe. Document politique	
“Construisons les villes inclusives du 21 <sup>e</sup> siècle” .....	13 - 17

## COMPTE-RENDU DE LA SESSION DE DÉBAT SUR LES POLITIQUES LOCALES D'INCLUSION SOCIALE

CONSEIL MONDIAL DE CGLU, ISTANBUL (29 NOVEMBRE 2008)

### 1. Présentation

Ce compte-rendu reprend toutes les réflexions livrées à l'occasion du débat sur les politiques locales d'inclusion sociale, au cours du Conseil mondial de CGLU à Istanbul. La séance a été consacrée à l'analyse des principaux défis des politiques d'inclusion sociale et à la définition de quelques réponses que les gouvernements locaux peuvent apporter pour les relever. Promu par la Commission d'Inclusion sociale et adopté par le Conseil mondial le jour suivant, le document politique *Construisons les villes inclusives du 21<sup>e</sup> siècle* a été le point de départ de la réflexion. Le Maire de Barcelone a présidé la séance, à laquelle étaient également présents les Maires de Guarulhos (Brésil), Montevideo (Uruguay), Jéricho (Palestine), Pixley ka seme (Afrique du Sud) et Istanbul (Turquie), ainsi que l'adjoint au Maire de Barcelone pour l'Action sociale et la Citoyenneté.

### 2. Interventions

**Jordi Hereu**, Maire de Barcelone

La crise actuelle remet en question un discours ultra-libéral qui faisait du marché l'unique moteur de progrès économique et social, laissant ainsi l'avenir des villes entre ses mains. Ce modèle ne permet pas de générer la cohésion sociale et n'offre aucune garantie de trouver de nouvelles d'opportunités. Aussi sommes nous convaincus que l'avenir de nos sociétés dépend de leur capacité à concilier modèle social et

modèle économique. Mais la crise a également mis en question certains modèles de croissance. Parmi toutes les caractéristiques de la crise que nous sommes entrain de



vivre, il en est une particulièrement évidente : l'évanouissement de certains mirages qui nous parlaient de gains à très court terme et illimités, et le besoin d'une nouvelle éthique, économique et politique.

Devant cette situation, Barcelone souhaite s'affirmer une fois de plus comme ville capable de concilier activité économique et productive, transformation urbaine et cohésion territoriale, au sein d'un territoire à la fois divers et commun. Barcelone veut réaffirmer, par cette conviction, son engagement pour relever les défis que nous partageons tous en tant que villes, la promotion de l'inclusion sociale en toute première ligne. Notre ville redouble toujours d'efforts sur le plan international pour continuer à tisser des liens entre des villes cohésives et pour le bien-être, clairement engagées dans l'éradication de la pauvreté, promotrice de justice sociale, défenseuse des Droits humains, avec des valeurs et des méthodes d'actions démocratiques. Pour ce faire, Barcelone travaille main dans la main avec d'autres villes. Notre participation active au sein de l'Organisation mondiale des villes et gouvernements locaux unis (CGLU) en est la preuve. Barcelone est le siège du Secrétariat mondial de CGLU et à la tête des Commissions d'inclusion sociale et démocratie participative, de culture et de l'Observatoire international de démocratie participative. Présidée par l'adjoint au Maire Ricard Gomà, la Commission d'inclusion sociale est celle qui nous réunit aujourd'hui pour nous permettre de débattre sur les politiques locales d'inclusion. C'est également la commission qui a été le moteur de l'élaboration du document politique d'inclusion sociale, soumis demain à l'approbation du Conseil Mondial de CGLU.

Barcelone est aussi le siège du Secrétariat permanent de l'Union pour la Méditerranée, cette espace commun de coopération et d'échange entre les deux rives de cette mer de civilisations. Barcelone exprime ainsi sa volonté d'être présente dans le monde : en travaillant pour la construction d'une Méditerranée pacifique et solidaire ; en promouvant le développement humain mondial et la coopération en matière économique et politique ; en impulsant des programmes de co-développement ; en échangeant des connaissances et en développement des relations entre sociétés civiles.

Les Objectifs de développement du Millénaire définis en 2000 par 189 Etats de l'ONU sont aujourd'hui incertains. On a pu observer des situations qui ont dangereusement menacé la réalisation de ces objectifs au cours de ces dernières années. Les crises diverses – alimentaire d'abord, puis financière – ont fait augmenter le risque de pauvreté et d'exclusion sociale dans le monde. Et c'est justement en milieu urbain que se manifestent les conséquences humaines et sociales de l'exclusion. Il faut ajouter à cette situation de crise l'impact du processus accéléré d'urbanisation actuelle, qui met les villes devant un défi politique et de gestion cruciaux : construire des villes cohésives dans le cadre de la mondialisation. Pour ce faire, les politiques d'inclusion sociale doivent être au centre stratégique de l'agenda politique des gouvernements locaux, avec les ressources financières, humaines et infrastructurelles dont on a besoin pour son développement. Ceci est particulièrement important, pour que la réalisation des Objectifs de développement du millénaire devienne réalité et non une simple déclaration d'intention des Etats. Il est très clair que les gouvernements locaux ont aujourd'hui un rôle fondamental à jouer dans le développement des politiques publiques de cohésion sociale, et il est courant qu'ils les réalisent en agissant au-delà de leur champ de compétences. Pour ne donner que quelques exemples : les administrations locales garantissent l'accès universel aux services publics et sauvegardent les droits du

citoyen ; ils mettent en place des actions de lutte contre la pauvreté et pour la création d'emplois de qualité ; elles s'occupent des personnes et familles en situation de vulnérabilité ; ils réalisent des politiques d'urbanisme promouvant la diversité sociale ; elles rendent possible une mobilité accessible et un transport public de qualité, elle s'engagent dans la lutte contre le changement climatique ; elles créent des espaces de participation démocratique, fondamentaux pour la construction collective de la ville ; elles trouvent l'équilibre entre droits et devoirs dans les flux migratoires contemporains. Dans ce cadre, CGLU peut et doit être le catalyseur du rôle des villes en matière de réalisation des Objectifs du Millénaire et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Le document politique *Construisons les villes inclusives du 21<sup>e</sup> siècle* - qui sera soumis demain à l'approbation du Conseil mondial – s'inspire des conclusions du 1<sup>er</sup> Séminaire international des politiques locales d'inclusion sociale innovantes (Barcelone, 27 et 28 septembre 2007) et de la réflexion politique promue par la Commission d'inclusion sociale au sein de CGLU. Pour résumer, *Construisons les villes inclusives du 21<sup>e</sup> siècle* signifie que l'action politique locale est primordiale pour la construction d'un monde porté par les valeurs de justice sociale, solidarité, respect des différences et engagement pour la durabilité.

**Elói Pietá**, Maire de Guarulhos, Coprésident de la Commission d'inclusion sociale et démocratie participative de CGLU

Le Frente Nacional de Prefeitos du Brésil a commencé à travailler sur l'inclusion sociale avant même la création de CGLU : dans le cadre du Forum des autorités locales pour l'inclusion sociale et la démocratie participative (FAL), réseau de villes qui se réunissent chaque année depuis 2001 dans le cadre du Forum social mondial. La Commission d'inclusion sociale de CGLU permet



aujourd'hui d'aborder ces questions de façon plus ciblée, à travers ses trois groupes de travail : inclusion sociale, démocratie participative et Droits humains. Le document *Construisons les villes inclusives du 21<sup>e</sup> siècle* marque un moment très important pour la Commission : son adoption par le Conseil mondial sanctionnerait positivement plusieurs années de réflexion. Je voudrais remercier tout particulièrement la ville de Barcelone qui a énormément travaillé ces dernières années dans le cadre de cette commission.

Il existe aujourd'hui, sans doute, des facteurs structurels de pauvreté, contre lesquels il faut lutter. Mais nous devons également anticiper les conséquences de la conjoncture actuelle pour que la crise que nous sommes en train de vivre ne serve pas de prétexte

aux gouvernements pour réduire les budgets destinés à l'inclusion sociale. Pour ce faire, le CGLU doit absolument adopter les grandes orientations proposées dans le document *Construisons les villes inclusives du 21<sup>e</sup> siècle*.

Tout cela nous conduit aussi à penser aux Objectifs du Millénaire et à la coopération décentralisée : en 2010, les chefs d'Etat de gouvernement se réuniront dans le cadre de l'ONU pour réaliser une première évaluation des Objectifs. CGLU a un rôle fondamental à jouer pour peser sur les décisions qui se prendront à cette occasion : notre association doit avoir comme objectifs prioritaires la participation à ces espaces décisionnaires des Nations Unies, afin qu'elle devienne le porte-parole des gouvernements locaux dans le monde.

**Ricard Gomà**, adjoint au Maire de Barcelone et Coprésident de la Commission d'inclusion sociale et démocratie participative de CGLU

Le document politique *Construisons les villes du 21<sup>e</sup> siècle* est né de l'une des thématiques centrales de la Commission : l'inclusion sociale, travaillée depuis 7 ans (à partir du 1<sup>er</sup> Forum social mondial de Porto Alegre). Ce texte sera présenté demain au Conseil mondial, pour approbation, ce qui contribuera à renforcer la Commission comme outil de travail des villes membres, mais aussi l'ensemble des villes du monde qui travaillent pour créer les conditions structurelles nécessaires pour l'inclusion sociale. J'essaierai d'exposer ici les idées centrales qui structurent le document *Construisons les villes inclusives du 21<sup>e</sup> siècle*.

Les politiques d'inclusion sociale ont à voir avec quatre grands thèmes fondamentaux. Elles garantissent tout d'abord le lien entre le local et le mondial dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et dans l'action pour un autre monde possible. Les politiques d'inclusion peuvent permettre de donner corps à un calendrier de développement humain local et global qui nous permettra de faire face aux nouvelles complexités d'un monde globalisé, dans lequel une grande partie de la population se concentre dans les villes et dans les aires métropolitaines. Ceci confère bien évidemment un rôle fondamental aux gouvernements locaux dans l'atténuation des conséquences perverses de la mondialisation actuelle, qui reproduit et creuse les inégalités et l'exclusion sociale.

L'exclusion sociale est le processus par lequel certaines personnes ou certains groupes se voient bloquer l'accès aux droits de base de la citoyenneté. L'action politique au niveau local permet de construire des sociétés cohésives et démocratiques capables de garantir l'exercice de ces droits. L'inclusion sociale doit être au centre des politiques des gouvernements locaux, qui doivent ainsi disposer des ressources humaines, infrastructurels et financières nécessaires à la mise en place de leurs politiques. Il apparaît également indispensable de disposer de ces ressources pour que la réalisation des Objectifs du Millénaire devienne réalité, dans nos villes et dans le monde où nous vivons.

En second lieu, les politiques d'inclusion doivent être une garantie de l'affirmation des droits. Elles doivent tendre par conséquent à affaiblir ou éliminer les facteurs structurels de l'exclusion et elles doivent être capables d'articuler services publics et appui aux



populations les plus vulnérables, tout comme proposer des trajectoires personnalisées d'inclusion sociale avec des mécanismes d'autonomisation, afin que les personnes les plus vulnérables deviennent les véritables protagonistes de la définition de leurs propres itinéraires et de la construction des liens sociaux. En ce qui concerne leur conception, les politiques d'inclusion sociale doivent garantir l'accès universel aux services publics et la sauvegarde des droits du citoyen ; elles doivent viser la transformation de la réalité sociale à partir des valeurs d'égalité, de solidarité et de respect des différences ; elles doivent chercher autant à satisfaire les besoins matériels nécessaires d'une vie digne qu'à satisfaire les besoins qui ont à voir avec les relations sociales.

L'exclusion se manifeste également dans la ségrégation territoriale de la population et par des processus de privatisation de l'espace public. Il est donc important que les politiques d'inclusion sociale aient pour objectif la promotion d'une politique d'urbanisme intégrante et respectueuse de la diversité sociale, en évitant la segmentation ethnique, sociale ou culturelle de la population. Il faut combattre la ségrégation spatiale avec des actions telles que la réhabilitation intégrale des quartiers, doter les zones urbaines les plus défavorisées en espaces et équipements publics de qualité, promouvoir les usages diversifiés des sols et impulser une véritable mixité sociale en matière de logement.

Les régions métropolitaines méritent une attention toute particulière, puisque qu'elles constituent des continus urbains et économiques décisifs pour changer le cap de la mondialisation actuelle. Il est donc indispensable d'articuler des politiques et des services concertés entre les organismes locaux d'une même aire métropolitaine afin de pouvoir tisser des politiques plus efficaces.

En troisième lieu, les politiques d'inclusion sociale permettent de reconnaître et de promouvoir la diversité. Toute politique d'inclusion sociale doit bien sûr conduire au dépassement des inégalités, mais sans oublier de chercher un compromis pour la réalisation d'un vivre-ensemble respectueux des différences. Le niveau local est l'espace de gestion effective de la réalité migratoire : le défi réside dans la manière de planifier son action dans une perspective flexible mais intégrante. Cette planification doit être réadaptable en permanence aux nouvelles demandes sociales, et capable d'innover dans l'action, face à la nouvelle et riche diversité socioculturelle. Le prisme de l'inclusion permet donc de promouvoir des relations interculturelles entre communautés culturellement différenciées, à partir d'un cadre de vie en commun qui s'appuie sur des valeurs civiques partagées.

Il faut finalement ajouter que les politiques d'inclusion sociale constituent un élément fondamental pour la stimulation de la démocratie. Les procédés de la démocratie représentative sont bien évidemment fondamentaux, mais ils ne suffisent pas à incorporer pleinement l'ensemble des citoyens dans le processus de prise de décisions, et pour éveiller son esprit critique. La participation citoyenne aux politiques d'inclusion, au cours des phases de conception, mise en place et évaluation, est une condition fondamentale de l'amélioration tangible de la qualité de vie des personnes exclues, ou qui risquent de le devenir, puisqu'elle permet d'assurer de façon solide l'affirmation de leurs droits.

La lutte contre les situations d'exclusion suppose un effort global qui prenne directement racine dans des contextes locaux. Il est donc indispensable que les gouvernements locaux s'engagent ensemble, mais aussi en relation avec leur propre société civile. L'affirmation des droits, la promotion de la diversité et de la démocratie participative sont les variables structurantes d'une certaine



vision des politiques locales d'inclusion. Cette vision doit nous apporter des outils pour continuer à travailler pour la construction des villes inclusives et pour une mondialisation plus juste. La Commission d'inclusion sociale et de démocratie participative de CGLU a la ferme intention de contribuer à ces objectifs. Nous sommes convaincus que l'approbation du document *Construisons les villes inclusives du 21<sup>e</sup> siècle* par le Conseil mondial nous rendra plus forts en nous dotant d'un nouvel outil pour continuer à unir nos efforts pour l'inclusion et la justice sociale dans toutes les villes du monde.

**Ricardo Ehrlich**, Maire de Montevideo et représentant de l'Union des Villes Capitales Ibéroaméricaines

Les politiques sociales constituent un élément fondamental des politiques de construction, gestion et projection de l'avenir des espaces locaux, puisqu'elles contribuent à leur durabilité. Dans le contexte actuel de changement de civilisation, la construction des villes exige de définir des propositions intégrées qui unissent les efforts fournis en matière de planification territoriale, le développement économique et la promotion de la qualité de vie de la population. Ces propositions, doivent être en plus le fruit d'un travail articulé entre les différents niveaux de gouvernement: local, régional et mondial. Nous sommes en train de vivre une époque de changements rapides et intenses, auxquels on se doit de fournir des réponses flexibles, rapides et complexes, mais qui exigent également une planification à long terme. Les politiques sociales ne sont pas seulement des réponses à des situations d'urgence ; elles sont un élément fondamental de la planification stratégique. Tout cela comporte des grands défis politiques. La construction de citoyenneté (au pluriel) grâce à la participation citoyenne est l'un des éléments centraux de la construction d'une société intégrée et de la création des mécanismes d'inclusion. Cela suppose de mettre en marche des processus participatifs dont les caractéristiques temporelles sont en contradiction avec l'urgence de réponse aux défis conjoncturels. Nous pensons que la résolution de ce dilemme passe par la construction de liens étroits entre planification stratégique et participation citoyenne. La concentration croissante de la population dans les aires urbaines donne une importance toute particulière aux efforts de projection et de prospection des villes qui vont dans ce sens.



Les politiques promues par les villes engagées dans l'inclusion et la solidarité doivent se refléter dans le dessin de la ville. L'espace local, livré au jeu des acteurs eux-mêmes, se remodèle et génère de façon spontanée des processus de séparation et de ses composantes qui peuvent conduire, dans certains cas extrêmes, à ériger des murs réels ou virtuels au sein d'une société. Les ghettos et l'habitat informel sont une expression particulièrement forte de ce phénomène. Dans ce contexte, les autorités locales doivent assurer un leadership politique permettant de créer des consensus à partir desquels on pourra construire une société socialement cohésive, sur la base de la démocratie participative et de la diversité sociale. Les éléments centraux du dessin d'une ville ont sans nul doute à voir avec sa création d'espaces publics, que se caractérisent par sa capacité d'intégration et son *potentiel démocratique*. Ces espaces publics sont les premiers à souffrir des conséquences d'une société fracturée et sans suffisamment de mécanismes d'inclusion sociale ; les autorités locales doivent donc redoubler d'efforts pour préserver ces espaces. Le transport public est également un élément fondamental du dessin de la ville, puisqu'il a une incidence directe sur le niveau d'intégration de la société. Enfin, les dessins polycentriques des villes, qui réussissent à rompre la logique si forte de centre/périphérie, et qui se traduit inévitablement sur le territoire.

D'un autre côté, il faut également renforcer les mécanismes qui permettent de développer le sentiment d'appartenance au lieu. Ce dernier se gagne en améliorant la qualité de vie et l'éducation. Dans le contexte actuel, où les personnes et les communautés sont de plus en plus mobiles, cet élément revêt une importance toute particulière, puisqu'il permet d'éviter le déracinement et l'acculturation. Dans ce sens, la promotion de l'interculturalité et le vivre-ensemble sont indispensables pour générer une meilleure inclusion sociale.

Il faut ensuite souligner l'importance des mécanismes d'information et de formation – en particulier la formation pour la participation et pour la construction des citoyennetés. Les gouvernements locaux ont une très grande responsabilité dans le développement des espaces participatifs, et dans la création d'une trame urbaine qui permette de construire ces processus de participation (qui eux-mêmes dépassent le niveau strictement municipal).

L'Amérique Latine est une des régions du monde où l'on observe les plus grandes inégalités sociales. Ces dernières années, l'Uruguay a vécu une forte crise économique qui a creusée une grande fracture sociale. A Montevideo, le nombre de personnes obligées de se loger dans des logements urbains informels a triplé ; une personne sur dix vit dans un logement informel. Ces processus de destruction du tissu social urbain sont beaucoup plus rapides que les réponses des gouvernements locaux. Nous croyons pourtant que la capacité de réaction des gouvernements locaux peut vraiment s'améliorer si l'on arrive à rendre la société plus dynamique. En effet, la promotion des politiques de citoyenneté est un outil fondamental pour créer une plus grande inclusion sociale dans nos villes. Montevideo est engagée dans cette voie.

Pour conclure, on pourrait ajouter que la clé de l'efficacité des politiques d'inclusion sociale repose sur le renforcement de la société civile comme élément fondamental de la construction des sociétés cohésives.

**Hassan Saleh Hussein**, Maire de Jéricho et Vice-président de l'Association palestinienne des autorités locales

Jéricho a entrepris de nombreuses actions d'inclusion sociale, comme la création d'un centre éducatif destiné aux jeunes dont les familles ne peuvent s'occuper, la création du Conseil de jeunes qui permet de faire connaître aux enfants la culture et la vie démocratique, ou la conception des politiques, pour combattre la discrimination de genre ou de religion. Des Conseils citoyens ont également été mis en place, aujourd'hui regroupés au niveau provincial pour optimiser leur impact. Nous croyons que le développement social est impossible sans développement économique : les politiques d'inclusion sociale doivent donc aussi répondre aux problèmes économiques des populations les plus défavorisées.

L'occupation des territoires palestiniens aggrave la situation sociale des villes comme Jéricho, et sont le premier obstacle au développement de politiques d'inclusion sociale. Tous les territoires n'ont pas le même statut : certains sont complètement palestiniens, d'autres sont seulement administrés par les palestiniens (mais au sein desquels Israël a le contrôle de la sécurité) et certains sont totalement sous contrôle des Israéliens. Dans beaucoup de cas, on doit donc faire appel aux Israéliens, ce que ne facilite pas les choses. Les conférences internationales, comme celle de Paris, sont très importantes pour la Palestine, parce qu'elles contribuent à résoudre en partie les problèmes environnementaux, sanitaires et financiers qui nous touchent. Palestine a bien évidemment besoin du soutien politique et économique des pays du Nord. Depuis 1994 et l'instauration du régime national, les Palestiniens maintiennent une espérance de liberté et d'indépendance.

Dans ce contexte, le développement des politiques d'inclusion sociale en Palestine rencontrent des nombreuses difficultés, que nous essayons de surmonter par la promotion de la participation des citoyens à la vie publique.

**Hazel Jenkins**, Maire de Pixley ka Seme et Vice-présidente de l'Association Sud-africaine des Gouvernements locaux

Avec 11 langues officielles et 54 millions d'habitants (immigrés et réfugiés inclus), l'Afrique du Sud est un pays multiculturel. Beaucoup de progrès ont été faits en matière de démocratie participative et d'inclusion sociale depuis les premières élections démocratiques de 1994, mais il reste encore de nombreux problèmes.

Au sujet de la démocratie participative, la Constitution décrit les gouvernements nationaux, provinciaux et locaux comme partie intégrante du pouvoir exécutif dans le pays. Les gouvernements locaux participent directement au niveau national à travers les Conseils Nationaux de Provinces – organe appelé « la deuxième chambre du parlement » dans d'autres pays. Les gouvernements



locaux participent également de forme directe, au sein de la Commission nationale fiscale et financière, présidée par le Ministre des Finances. La législation en vigueur relative à l'administration locale exige également la création de comités formés par des citoyens, tout comme la nomination de travailleurs sociaux qui doivent contribuer à identifier les besoins des communautés et faciliter leur accès aux programmes sociaux. Les travailleurs sociaux présentent leur rapport aux gouvernements locaux qui les présentent à leur tour au gouvernement national. Les gouvernements locaux et provinciaux disposent d'un programme social concerté. Mais les communes définissent aussi leur propre programme, en collaboration avec la communauté. Les gouvernements provinciaux doivent en plus organiser des séances d'information au public pour la citoyenneté, comme condition préliminaire à l'approbation d'une nouvelle loi. Les citoyens peuvent également proposer des lois de manière directe.

En ce qui concerne l'inclusion sociale, l'Association Sud-africaine de gouvernements locaux, reconnue par la Constitution et qui réunit toutes les communes du pays, participe au développement du Plan directeur de cohésion sociale. Ce cadre politique constitue un outil qui aidera les gouvernements locaux à élaborer leurs politiques d'inclusion (soutien aux populations immigrées, aux réfugiés politiques et aux personnes handicapées, accès aux services publics, promotion de la diversité...).

L'année dernière, l'Afrique du Sud a fait l'expérience douloureuse d'une situation de rejet de la population immigrée par les couches sociales populaires. Ces événements ont traumatisé un pays qui avait pourtant été capable de mettre fin à un long processus de discrimination raciale de façon pacifique, et d'instaurer un régime respectueux de la diversité. Nous avons tiré les leçons de cette situation, en prenant notamment conscience du fait que la promotion de l'inclusion sociale et de la participation citoyenne était indispensable et fondamentale au niveau local pour combattre ce type de problèmes.

L'Association Sud-africaine des gouvernements locaux est en accord total avec le contenu du document *Construisons les villes inclusives du 21<sup>e</sup> siècle*.

**Kadir Topbas**, Maire d'Istanbul et Vice-président de CGLU

[Clôture de la séance]

Les gouvernements locaux ont une importance primordiale dans le renforcement de la démocratie, en raison de leur proximité avec les citoyens pour lesquels ils doivent être les garants des processus de participation et des services publics. À Istanbul, un nouvel organe a été créé après la réforme de l'Etat opérée au cours de ces dernières années : le Conseil Municipal, au sein duquel siègent des experts et des représentants de la communauté, et qui a pour fonction de débattre sur différentes questions relatives à la ville.

Nous vivons des réalités urbaines différentes, mais au fond nous aspirons tous à une vie tranquille, à être libres, à avoir des droits. Un poète dit que pour s'entendre il ne faut pas nécessairement parler la même langue ; il suffit d'avoir le même sentiment.



## Annexe

### CONSTRUISONS LES VILLES INCLUSIVES DU XXI<sup>E</sup> 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<sup>er</sup> Séminaire international des politiques locales innovatrices pour l'inclusion sociale » (Barcelone, 27-28 septembre 2007)<sup>1</sup> 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 oeuvre 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'accentuation des inégalités. Nous assistons, de fait, à une augmentation de la pauvreté et des disparités sociales depuis le dernier tiers du XX<sup>e</sup> 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 publiques 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 coeur du programme d'action politique des gouvernements locaux du XXI<sup>e</sup> siècle, en même temps que les moyens**

<sup>1</sup> 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 (Équateur), 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.



**humains, infrastructurels et financiers nécessaires à leur mise en oeuvre.** 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.

## **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 oeuvre. 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 oeuvre 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 oeuvre. 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 oeuvre, 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 oeuvre 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 oeuvre 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.** 4

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.