

Démocratie participative et ségrégation spatiale et territoriale. Éléments pour l'analyse

Présenté à la IX^e Conférence internationale de l'OIDP : « Jeunes, citoyenneté et démocratie participative ».

Reggio Emilia (Italie) 18–20 novembre 2009

Membres du GT : Observatório das Metrópoles de São Paulo (coordonnateur), Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Gobierno del Distrito Federal de México, COPEVI et Secrétariat technique OIDP.

Contact : frsanche@uol.com.br ou oidp@bcn.cat

RAPPORT D'AVANCEMENT

Sommaire

1. En guise d'introduction
2. Les résultats
3. L'Amérique latine
4. Démocratie participative et ségrégation sociale
5. Villes latino-américaines : le budget participatif et la diversité d'outils de politique urbaine permettant de surmonter les facteurs de ségrégation
6. Ségrégation et territoire

1. En guise d'introduction

Aux travaux préparatoires du GT sont venues s'ajouter les études de cas portant sur la ségrégation spatiale et territoriale réalisées dans sept villes latino-américaines : Porto Alegre, São Paulo et Santo André pour le Brésil, Montevideo pour l'Uruguay, Cuenca pour l'Équateur, Ciudad de México DF pour le Mexique, et la nouvelle expérience des territoires sociaux solidaires (TSS) au Paraguay. Le groupe a également décidé d'élaborer des documents méthodologiques : le premier a été rédigé par le coordonnateur du GT et les autres par l'ObservaPoa et COPEVI. Les membres du groupe sont convenus de recommander une plus forte participation des gouvernements locaux de la zone Europe et une interaction majeure avec l'équipe chargée de préparer les réunions du FALP afin de présenter une proposition définitive à l'occasion du II^e FALP de Getafe 2010.

2. Les résultats

Le débat sur la question de la ségrégation spatiale et du territoire dans les grands centres urbains ouvre une série de défis pour l'analyse et offre, aussi, des possibilités d'intervention directe. La transformation de l'espace des villes en devenant l'emplacement privilégié des grands contingents de population qui habitent nos pays constitue une réalité chaque fois plus pressante.

Nous vivons dans un monde qui a été entièrement urbanisé et ce processus s'est produit en transformant les agglomérations urbaines. Il a mis à nu des fractures sociales de diverses natures : générationnelles, ethniques, socio-économiques, politiques et bien d'autres encore. Le fait de mener une vie harmonieuse et respectueuse¹ dans les villes a toujours représenté un défi à relever et un objectif difficile à atteindre.

La ségrégation urbaine est maintenant une réalité quotidienne pour les habitants qui vivent dans les grandes villes. Les modèles économiques et les modes de gouvernement en

¹ DAVIES, Mike. « La planète bidonville. Involution urbaine et prolétariat informel », NLR, s/d. Les enjeux de la gestion territoriale sont devenus complexes et la mise en œuvre de formules magiques et faciles a échoué devant l'envergure des problèmes. « La dynamique d'urbanisation du tiers monde recoupe et confond en même temps les précédents de l'Europe et de l'Amérique du Nord du XIX^e siècle et du début du XX^e. En Chine, nous sommes confrontés à la plus grande révolution industrielle de l'histoire, devenue le levier d'Archimède, qui est en train de faire qu'une population d'une dimension aussi importante que celle de l'Europe soit déplacée des bourgades rurales à des villes englouties dans la fumée brumeuse qui s'élève vers les nuages. Par conséquent, « la Chine cesse[ra] d'être le pays éminemment rural qu'elle a été pendant des millénaires ».

vigueur non seulement ont eu énormément de mal à rétablir la démocratie, le bien-être et l'harmonie, mais ces mécanismes ont été incapables et, bien souvent, responsables du développement de différents types de discrimination et d'exclusion des populations qui habitent les villes².

Une étude pionnière menée à l'Observatoire des métropoles du Brésil a également constaté des similitudes et des rapprochements³ en ce qui concerne la croissance des inégalités et de la pauvreté, à tel point que l'on parle très souvent de la « tiers-mondialisation » des grandes villes développées, voire de la « brésilianisation » (Lipietz, 1996) de certaines sociétés développées. Mike Davies, dans sa brillante étude sur les villes⁴, souligne le paradoxe apparent entre, d'une part, l'urbanisation intégrale de la planète et, d'autre part, la croissance des facteurs d'appauvrissement et de non-durabilité qui sévissent dans ces populations. En fait, cet apparent paradoxe correspond aux conditions brutales caractéristiques du capitalisme contemporain qui est piégé par une convergence de crise financière, économique, climatique et alimentaire, et qui sacrifie, de manière prédominante, les populations des pays périphériques (ou « émergents », comme on dit aujourd'hui), installées dans leurs villes.

Pour observer ces nouveaux processus⁵ d'urbanisation, il faut les aborder de manière moins tendancieuse, qu'il s'agisse de porter aux nues ces tendances ou bien tout simplement de les questionner. La mondialisation est comprise, dans ce contexte, comme un processus inachevé et contradictoire, dirigé non seulement par le marché mais aussi par les forces politiques, ce qui n'annule pas, par ailleurs, l'importance des dynamiques locales⁶.

On assiste aujourd'hui à un renforcement croissant des niveaux subnationaux de l'État. Ceci génère de nouveaux rôles pour les personnes et entraîne une transformation des notions de citoyenneté et de droit qui conduiront à la naissance de nouveaux sujets sociaux.⁷

Les processus de ségrégation sociale se nourrissent des modèles de localisation et d'établissement favorisant l'exclusion qui amènent les populations à chercher des solutions d'habitation et de vie en commun marquées par une durabilité réduite ou nulle. Ceci, en raison de l'insertion de ces contingents humains dans des réseaux de consommation caractérisés par la précarité et le bas niveau de qualité, dans lesquels la mercantilisation des relations alimente un circuit de violence symbolique qui renforce les processus de racisme, de la « mise à l'écart » sociale et de discrimination de différentes natures.

Cette situation qui se dessine aujourd'hui pour ce qui est du développement des villes fait surgir de nouveaux défis en ce qui concerne la conception de la fonction des pouvoirs de l'État et de la société. Des défis qui sont liés aux méthodes employées pour définir les politiques de l'État et découlent des nouvelles configurations qui sont en train de modeler la société, l'économie et la politique. Comme le dirait feu le professeur Milton

² Toute cette réflexion a été considérablement enrichie par les contributions du GT « Ségrégation sociale dans les grandes villes » de l'Observatoire internationale de la démocratie participative, coordonné par l'Observatoire des métropoles (SP-B Brésil).

³ PRETECEILLE, Edmond et RIBEIRO, Luiz César Queiroz. « Tendências da segregação social em metrópoles globais. Paris e Rio de Janeiro nos anos 1980 », São Paulo, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 14 no 40 junho/99.

⁴ DAVIES, Mike. « La planète bidonville. Involution urbaine et prolétariat informel » dans NLR, n° 26, 2004, mimeo.

⁵ SASSEN, Saskia. *The global city. New York, London & Tokyo*. Princeton, Princeton University Press, 2^e édition, 2001.

⁶ PRETECEILLE, Edmond et RIBEIRO, Luiz César Queiroz, idem, ibidem.

⁷ SASSEN, Saskia. *Contre-géographies de la mondialisation. Genre et citoyenneté dans les circuits transfrontaliers*, Madrid, éditions Traficantes de Sueños, 2003.

Santos : « nous arrivons (aujourd'hui) à la phase actuelle de la pauvreté structurelle mondialisée. On est en présence d'une production mondialisée de la pauvreté qui constitue, aussi, une production scientifique de la pauvreté. »⁸. Un stade d'évolution (ou, peut-être, de son *involution*) imposé par la mercantilisation généralisée des biens et des services qui touche les espaces et les lieux et transforme dans leur nature même les territoires où l'État et la citoyenneté avaient leur place. La redéfinition des rôles que cette nouvelle situation conduit à l'apparition de nouveaux sujets et reconfigure le rôle des institutions traditionnelles, telles que les municipalités et les instances locales de gouvernement.

En réalité, au cours des années 1990, au moment où l'hégémonie néolibérale dominait l'agenda des gouvernements nationaux sous l'influence du dénommé « consensus de Washington », il s'est produit une réorientation vers les gouvernements locaux ainsi que des innovations politiques et institutionnelles telles que les budgets participatifs et le mouvement altermondialiste. Cette dérivation vers le local et l'innovation politique a atteint dans le *Forum social mondial* et l'administration municipale de Porto Alegre (Brésil) ses plus grands exposants.⁹

Boaventura Sousa Santos¹⁰ soutient que, « dans cet arrière-plan d'expérimentation bouillonnante et de créativité institutionnelle des bases sociales populaires », il existe un droit et une mondialisation alternative et contre-hégémonique qui luttent pour s'affirmer. Les idées de protagonisme social, de participation citoyenne et de radicalisation démocratique viennent s'ajouter aux expériences de gestion et d'innovation du domaine public en donnant une nouvelle signification à la notion d'État et de démocratie. Tel est le bilan principal de la gigantesque hécatombe néolibérale que décrit Naomi Klein¹¹ dans tous ses détails et avec toute son intensité dramatique. L'aspect le plus intéressant pour le débat que nous proposons est celui de la lucidité avec laquelle l'auteure aborde l'extension de l'offensive néolibérale et de la mondialisation hégémonique qui est fondée sur la tyrannie des marchés et des gouvernements soumis à l'ordre néolibéral. Ce sont, notamment, les effets des politiques préconisées par ces acteurs ainsi que la détérioration généralisée des conditions de vie des populations qui ouvrent la voie à des solutions populaires remettant en cause cette logique d'exclusion et antidémocratique. Ceci étant, il reste des mouvements de défense contre la détérioration des relations sur les plans économique et social. Le refuge trouvé dans les « inventions » indique que les populations appauvries et traditionnellement marginalisées de la société ont « repris » le chemin de leurs identités ethniques ou raciales face à la perte d'efficacité d'autres formes de subjectivation dérivées d'un quasi « assèchement » des sources d'identification avec les relations sociales propres au monde du travail.

3. L'Amérique latine

⁸ SANTOS, Milton. « O futuro das megacidades: dualismo entre o poder e a pobreza » dans *Cadernos Metrópole*, n° 19, São Paulo, Educ, 2008. Traduit par l'auteur.

⁹ GOLDFRANK, Benjamin. « De la ville à la nation ? La démocratie participative et la gauche latino-américaine » dans la revue *New Society*, n° 212, 2007.

¹⁰ SOUSA SANTOS, Boaventura & RODRIGUEZ GARAVITO. César (Ed.). *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita* (Le droit et la mondialisation de bas en haut. Vers un droit cosmopolite) Barcelone, Anthropos, 2007.

¹¹ KLEIN, Naomi. *La stratégie du choc : la montée d'un capitalisme du désastre*, Buenos Aires, Paidós, 2008.

L'Amérique latine a connu un processus semblable au XX^e siècle avec la brillante expérience de la révolution mexicaine en 1910, la rébellion des étudiants à Cordoba (Argentine) en 1918 qui s'est étendue comme une traînée de poudre sur le continent américain au cours des décennies suivantes, ainsi que la grève générale de 1917 à São Paulo qui coïncide dans le temps avec l'échec des tentatives républicaines oligarchiques qui ont croulé sous le poids de la crise de 1929¹².

Ces processus ont annoncé l'ouverture de processus politiques marqués par le populisme et leurs tentatives de mettre en place des régimes nationaux-populaires et par des tentatives visant à créer des alternatives ouvrières, paysannes, indigènes et populaires.

Tout cela fait maintenant partie de l'histoire du continent. Ce à quoi on assiste aujourd'hui, c'est une situation qui a des parallélismes et des similitudes avec des processus historiques précédents mais aussi avec des situations très différentes à cause du legs du cycle néolibéral et de son héritage de pauvreté, de perte et de précarité quant aux droits conquis auparavant.

Il existe un répertoire de réponses qui sont aujourd'hui conçues pour contrecarrer les effets pervers de l'informalité dans les relations de travail et la dégradation des politiques sociales du passé populiste qui ont été balayées par la « crue » néolibérale. Elles redéfinissent, notamment, la relation entre redistribution, territorialisation et protagonisme social avec de nouveaux profils.

Ces réponses à la ségrégation et à l'exclusion tentent de moduler en positif, ou sous la forme d'un dépassement¹³, l'objectif d'une ville qui soit à même d'abriter la diversité sociale et culturelle, mais aussi d'assumer démocratiquement son hétérogénéité structurelle dérivée de son histoire et de ses modèles d'implantation.

4. Démocratie participative et ségrégation sociale

À cet égard, le GT de l'OI DP a fait une tentative partielle ou incomplète pour penser la question de l'articulation entre les thèmes de démocratie participative et de ségrégation spatiale et territoriale. En résumé, le GT est arrivé provisoirement aux conclusions suivantes :

— Bien que la ségrégation socioterritoriale produise des conditions défavorables à la participation sociale des citoyens, en vidant de contenu certains rôles et en générant des asymétries de pouvoir, ce qui est vécu sur un territoire donné dans les mêmes conditions et avec les mêmes problèmes peut conduire à la participation sociopolitique qui produit du capital social et permet aux citoyens de lutter pour la consolidation de droits liés à la citoyenneté et à l'inclusion.

— Les processus de démocratie participative peuvent renforcer l'autonomie de groupes sociaux ségrégués de manière à réduire l'impact des relations asymétriques dans la ville. Les relations asymétriques de pouvoir sont comprises comme la capacité différenciée

¹² La littérature sur ce cycle est abondante et très connue puisqu'elle a nourri dans une large mesure la naissance de la sociologie latino-américaine.

¹³ WACQUANT, Loïc. *Les prisons de la misère*, Madrid, Alianza Ensayo, 2000. « La mutation politique dans laquelle s'inscrit cette transition pourrait se résumer par la formule suivante : *disparition de l'État économique, réduction de l'État social, (et) renforcement de l'État pénal.* ».

des groupes et des classes à déclencher des actions leur permettant de lutter pour des projets et des demandes dans l'espace public.

— La ségrégation spatiale et territoriale est liée à l'inégalité dans la distribution et l'accès aux biens et aux services publics. Les expériences de démocratie participative peuvent ainsi contribuer à ce que les groupes plus vulnérables et ségrégués puissent jouer un plus grand rôle afin d'être en mesure de changer une telle situation.

— Les expériences en démocratie participative permettent d'accroître les potentialités et les possibilités de mettre en place de nouvelles relations sociospatiales, se rapportant au débat, ainsi qu'à la définition et à l'exécution de la gestion sociale et urbaine. Elles peuvent constituer des expériences significatives pour ce qui est du protagonisme social. Tout particulièrement, lorsqu'elles expriment une nouvelle forme de démocratie participative, forme où les relations de pouvoir et l'organisation du territoire - par la voie de la planification et de la gestion d'un budget public - peuvent matérialiser un processus d'organisation sociospatiale, dans lequel la société et l'espace ne sont pas analysés comme des entités séparées d'un ensemble mais comme faisant partie d'un même et seul mouvement de constitution, de création et de reproduction sociospatiale¹⁴.

5. Villes latino-américaines : le budget participatif et la diversité d'outils de politique urbaine permettant de surmonter les facteurs de ségrégation

Le GT s'est enrichi des études sur les villes de Porto Alegre (Brésil), Mexico DF (Mexique), Montevideo (Uruguay), São Paulo et Santo André (Brésil), Cuenca (Équateur) et sur les territoires sociaux solidaires (TSS) du Paraguay¹⁵. Une partie de ces études a traité des effets sur la ségrégation urbaine d'un important outil de démocratie participative, à savoir : le budget participatif¹⁶. Une autre étude porte aussi sur le mappage des facteurs de ségrégation territoriale dans la ville de Mexico, produit par COPEVI pour le gouvernement de Mexico DF. Enfin, le Paraguay participe avec l'étude sur la mise en place de TSS par le Secrétariat national de l'enfance.

Cette proposition apporte une innovation considérable du fait qu'elle propose un outil permettant d'affronter les processus de ségrégation qui est caractérisé par une approche intergénérationnelle associant la participation des enfants et des adolescents ainsi que celle des communautés de voisins des municipalités du pays, en les organisant autour de l'intégration du réseau de services publics, du renforcement des instances nationale, régionale et municipale des Conseils des droits de l'enfance et de l'adolescence et du renforcement des espaces locaux grâce à la mise en place de centres culturels ludiques communautaires. Ces derniers étant gérés par les organisations sociales de la commune¹⁷.

¹⁴ QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar de; ALVES DOS SANTOS JUNIOR, Orlando. Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 29, nº 88, déc. 2003.

¹⁵ Les études de cas sur la mise en place du budget participatif dans les villes de Cuenca (Équateur), de Montevideo (Uruguay), de Santo André et Sao Paulo (Brésil) qui ont été menées dans le cadre du projet « Incidence du budget participatif pour affronter l'exclusion sociale et la ségrégation spatiale dans les villes », coordonné par COPEVI au Pérou.

¹⁶ L'étude sur Porto Alegre consiste en l'élaboration de la *Carte d'exclusion et d'inclusion sociale*, à laquelle ont largement contribué les participants du budget participatif de cette ville.

¹⁷ Un aspect très intéressant de cette proposition, qui est en cours de mise en place, est la forte identification avec le discours qui articule la participation protagonique des enfants, des femmes et des secteurs en situation de plus grande vulnérabilité de la société. En même temps, elle propose une solution innovante de *démocratie territoriale* fondée sur la place essentielle qu'occupe la participation intergénérationnelle qui repose sur la réalisation d'assemblées locales dans

Les TSS définissent une proposition de *protagonisme social* destinée aux enfants, aux adolescents et aux jeunes, lesquels comptent parmi les secteurs les plus nombreux de la société connaissant, aujourd'hui, des situations d'exclusion et de marginalité sociale majeures. À côté d'eux, on a vu s'accroître l'importance de la participation des femmes. Cette convergence de la pauvreté et d'un rôle social de premier plan joué par ces secteurs sociaux exige l'adoption de programmes clairement orientés à affronter en priorité les situations particulièrement difficiles.

6. Ségrégation et territoire

Les débats engagés par les membres du GT ont permis d'identifier l'importance de faire du territoire le *locus* de l'intégration des services publics, en tant que facteur complémentaire venant contribuer au renforcement des mécanismes publics à même de favoriser l'éclosion d'une nouvelle culture politique démocratique.

La distribution spatiale de la population est liée à de multiples facteurs articulés dans le territoire. Il est néanmoins évident que la concentration spatiale excessive de l'inégalité et de l'exclusion dans certaines zones des villes — normalement associée à la ségrégation spatiale de la population en situation de pauvreté — peut exacerber des problèmes sociaux, tels que la délinquance et l'abandon scolaire, et constituer un obstacle à la mobilité sociale ascendante des individus qui vivent dans des foyers pauvres situés sur ces territoires.

Ainsi, le territoire concerne non seulement les aspects objectifs de la réalité vécue par les personnes, mais il intègre aussi une dimension subjective (souffrances, désirs, attentes) de la vie individuelle et collective. Ici, Dirce Koga reprend deux notions essentielles de Guy di Meo : 1) l'espace de vie, c'est-à-dire le territoire matériel, où se déroulent les pratiques quotidiennes des sujets ; et 2) l'espace vécu, c'est-à-dire un espace illimité qui est reconstruit mentalement par les sujets ou bien représenté par leur imaginaire.

La dimension territoriale englobe trois dimensions selon l'approche en termes de métastructure que fait Guy Di Meo : 1) l'ensemble des lieux fréquentés ; 2) les interrelations sociales ; et 3) les valeurs psychologiques projetées et perçues. Quant à lui, Boaventura de Souza Santos, postule quatre constellations de relations sociales liées à la dimension territoriale spatiale : 1) le rapport espace-temps domestique ; 2) le rapport espace-temps – temps de production ; 3) le rapport espace-temps de citoyenneté ; et 4) le rapport espace-temps mondial. Cette approche est intéressante dans le sens où elle met en relief l'importance du territoire dans la mesure où il procure des conditions permettant la réalisation des activités humaines et sociales qui découlent d'une relation sociale satisfaisante entre les diverses « constellations » mises en jeu dans la vie actuelle.

Un facteur déterminant de la ségrégation territoriale est le lien étroit existant entre celle-ci et l'exclusion et l'inégalité sociale qui, historiquement, ont été très présentes dans la ville, et que l'actuel modèle néolibéral reproduit et approfondit.

chacun des *territoires sociaux solidaires*. Les TSS aspirent à contribuer à une **culture politique** permettant de reprendre, de mettre en œuvre et de renforcer un **projet d'émancipation** pour la société. Cette proposition défend l'approfondissement de la démocratie afin d'étendre la participation protagonique. **Sánchez**, Félix, São Paulo (Brésil), 2009.