



Conseil économique et social

Distr. générale
14 novembre 2009
Français
Original : anglais

Commission du développement social

Quarante-huitième session

3-12 février 2010

Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire*

Suite donnée au Sommet mondial pour le développement social et à la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale : thème prioritaire : intégration sociale

Promotion de l'intégration sociale

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport a été établi afin de donner suite à la résolution 2008/19 du Conseil économique et social, dans laquelle le Conseil a décidé que le thème prioritaire de la session d'examen et de la session directive de 2009-2010 de la Commission du développement social serait l'intégration sociale, compte tenu de ses liens avec l'élimination de la pauvreté, le plein emploi et un travail décent pour tous. Il donne un aperçu des politiques d'intégration sociale actuelles et recense les obstacles à leur application. Il est axé sur les politiques de redistribution, de lutte contre la discrimination et participatives qui favorisent l'intégration sociale et présente, en conclusion, des recommandations concernant les mesures à prendre.

* E/CN.5/2010/1.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Aperçu des politiques d'intégration sociale actuelles et des obstacles à leur mise en œuvre	4
A. Promotion de la participation sociale, civique et économique : démarches adoptées	4
B. Priorités et stratégies nationales et régionales actuelles en matière de promotion de l'intégration sociale	8
C. Évaluation des cadres d'intégration sociale	13
III. Politiques d'intégration sociale favorisant l'intégration par l'autonomisation	14
A. Politiques de redistribution	14
B. Lutte contre la discrimination : promotion et protection des droits de la personne	16
C. Politiques participatives	17
IV. Conclusions et recommandations	19
A. Conclusions	19
B. Recommandations	21

I. Introduction

1. Lors du Sommet mondial pour le développement social qui s'est tenu à Copenhague du 6 au 12 mars 1995, les gouvernements se sont engagés à promouvoir l'intégration sociale en encourageant des sociétés ouvertes, stables, sûres et justes, fondées sur la tolérance et le respect de la diversité, qui favorisent l'égalité des chances et la participation de tous, y compris les groupes et personnes défavorisés et vulnérables. Ils ont donc fait de l'intégration sociale le cadre global de la promotion du développement social et de l'élaboration des politiques sociales.

2. En dépit de cet engagement, l'objectif de créer « une société pour tous » est resté hors d'atteinte. Bien que l'on ait quelque peu progressé depuis le Sommet de Copenhague, les sociétés sont encore loin d'être stables, justes et égalitaires. Contrairement aux principes de la justice sociale, des millions de personnes ne sont pas en mesure de satisfaire leurs besoins fondamentaux et se trouvent toujours marginalisées et dans l'impossibilité de se faire entendre.

3. Des tendances sociales comme l'évolution de la taille des familles et des types de foyer, les migrations, l'urbanisation et la pandémie du VIH/sida ont conduit à un affaiblissement de la famille et des réseaux d'appui traditionnels. Alors que le plein emploi et un travail décent sont reconnus comme des éléments fondamentaux de l'inclusion sociale, les emplois occasionnels et peu qualifiés et le chômage de longue durée sont de plus en plus souvent la norme que l'exception.

4. Les relations sociales sont couramment placées sous le signe du racisme, de l'âgisme et des préjugés. Abus, violence et exploitation sont encore fréquemment le lot des marginalisés sans que le problème soulève l'attention qu'il mérite. La discrimination fondée sur le sexe, forme la plus répandue de l'inégalité institutionnalisée, continue d'entraver les efforts d'inclusion sociale. La situation des autochtones et des femmes âgées est particulièrement critique, car ces groupes sont en butte à de multiples formes de discrimination, de violence et de négligence.

5. Les dizaines d'années pendant lesquelles on s'est efforcé de stimuler la croissance économique et d'élargir les marchés en pensant, par là même, favoriser aussi le développement social nous ont appris que, parfois, c'était l'inverse qui se produisait. Bien que certains pays aient consenti des efforts limités en vue de rendre la croissance économique plus favorable aux pauvres et d'en faire profiter toute la population, les politiques économiques ont souvent été mises en œuvre sans grand souci de conséquences sociales telles que l'aggravation de l'inégalité et de l'insécurité.

6. On a élaboré au coup par coup des politiques d'intégration sociale essentiellement axées sur la promotion de certains groupes sociaux. Cette approche ciblée a eu des effets limités sur la promotion sociale de ces groupes dans la mesure où ces derniers ne sont toujours pas associés comme il le faudrait à l'élaboration et au suivi des politiques intéressant leur bien-être. Il est bien rare que les dispositions normatives aient été accompagnées d'un cadre de mise en œuvre et de suivi, ce qui, dans les faits, a encore ralenti le progrès des instruments visant spécifiquement certains groupes.

7. Survenue dans la foulée de la crise alimentaire et énergétique, la crise économique mondiale et financière actuelle risque d'avoir des répercussions sociales désastreuses et prolongées. La hausse du chômage, les coupes sombres dans les dépenses sociales et la restriction de l'accès au crédit contribuent à aggraver la

pauvreté et l'inégalité et sont susceptibles de porter davantage préjudice aux personnes les plus vulnérables et aux marginaux. Comme leurs ressources diminuent et que leurs conditions de vie deviennent de plus en plus difficiles, les familles sont moins en mesure d'investir dans la nutrition, la santé et l'éducation de leurs enfants, renforçant ainsi la transmission de la pauvreté et de l'exclusion de génération en génération. L'instabilité socioéconomique peut déboucher sur des tensions et des troubles sociaux dont l'exacerbation mettrait en péril la cohésion de la société.

8. Pour faire progresser l'intégration sociale, les dirigeants politiques devraient indiquer clairement comment ils la conçoivent dans le contexte spécifique de leur société et mobiliser la volonté de tous au service de cette ambition. Pour que l'intégration devienne réalité, il faut : a) aborder l'élaboration des politiques économiques et sociales de manière cohérente; b) repérer et supprimer les barrières et obstacles qui empêchent la participation économique, sociale et civique de certains groupes sociaux et de certaines personnes; et c) inscrire la politique sociale dans un processus de participation et de responsabilisation.

9. Le présent rapport donne un aperçu des politiques d'intégration sociale existantes et recense les obstacles à leur mise en œuvre. Il s'intéresse particulièrement aux politiques économiques, sociales et de participation civique actuellement menées en vue de favoriser l'intégration sociale, et braque les phares sur les priorités et stratégies régionales et nationales en la matière. Il fait ressortir le rôle important que jouent les politiques de redistribution antidiscriminatoires et participatives dans la promotion de l'intégration sociale, et conclut par des recommandations spécifiques concernant les mesures concrètes à prendre afin de construire des sociétés solidaires.

II. Aperçu des politiques d'intégration sociale actuelles et des obstacles à leur mise en œuvre

10. Il n'existe pas de modèle de politique d'intégration sociale réussie, ni de solution toute faite. À la suite du Sommet social, les gouvernements ont adopté diverses approches pour lutter contre différentes formes d'exclusion et promouvoir l'intégration sociale. Les politiques qu'ils ont mises en œuvre étaient axées soit sur la promotion de la participation sociale et civique soit sur l'amélioration de l'inclusion économique grâce à un élargissement de l'accès au marché du travail. Elles visaient souvent des groupes spécifiques comme l'exigeaient les instruments internationaux existants. Malgré ces efforts, dans l'ensemble, les États ont encore à concevoir des stratégies globales et à les mettre en œuvre.

A. Promotion de la participation sociale, civique et économique : démarches adoptées

Participation sociale et civique

11. Pour encourager la participation et l'ouverture politique, de nombreux gouvernements ont fait une place plus large à la communauté en confiant une partie de leurs attributions administratives et politiques aux autorités locales; dans un schéma décentralisé, les décisions ont plus de chances d'être prises au niveau communautaire ou municipal à l'aide d'outils participatifs comme l'évaluation des besoins communautaires, les conseils de citoyens, la concertation et les consultations avec le

public. Pour appuyer cette démarche, les pouvoirs publics ont mis en place des sites Web interactifs spéciaux ou lancé des initiatives d'administration en ligne. Ces outils complètent utilement le système de la représentation politique fondée sur les élections, et offrent à la population davantage de possibilités de participation directe en tant que citoyens, résidents ou usagers de services.

12. La planification et la gestion participatives au niveau de la gouvernance locale sont de plus en plus considérées comme essentielles au succès des stratégies d'intégration sociale, dont l'atténuation de la pauvreté est généralement une composante majeure. Les stratégies d'« engagement communautaire », dans lesquelles autorités et collectivités locales sont associées à la planification des services locaux peuvent, avec le temps, se transformer en stratégies d'« autonomisation communautaire », où les citoyens peuvent prendre des décisions concernant la prestation des services publics. La budgétisation participative est un exemple de pratique optimale dans ce domaine. D'après les études effectuées, ce mode de budgétisation peut faire évoluer la culture politique locale d'intransigeance et de donnant-donnant corrompu vers un débat constructif et la participation des citoyens à la gouvernance¹. En Amérique latine, la budgétisation participative a été adoptée dans quelque deux cents villes au Brésil, ainsi qu'en Argentine, en Bolivie, au Chili, en Colombie, en Équateur, au Mexique, au Pérou et en Uruguay. Des villes l'ont également mise à l'essai dans d'autres régions du monde². L'analyse statistique de la budgétisation participative au Brésil indique qu'elle entraîne une augmentation de l'enveloppe budgétaire réservée à la santé et se traduit par d'importantes réductions de la mortalité infantile et l'élargissement de l'accès aux services de base.

13. L'absence de participation peut résulter de l'exclusion géographique, en particulier en milieu urbain. Les politiques visant à remédier à l'exclusion géographique ont surtout été axées sur le réaménagement de l'infrastructure physique, notamment les transports et le logement, pour les communautés les plus pauvres. Il s'agit en général d'améliorer la sécurité d'occupation, de fournir des subventions au logement et des équipements collectifs de base adéquats et de dispenser gratuitement des services essentiels. Souvent, les politiques de lutte contre l'exclusion géographique proposent aussi une formation en vue d'améliorer l'aptitude à l'emploi et de permettre aux groupes sous-représentés de participer à la prise de décisions. De tels modèles peuvent également contribuer à réduire la criminalité.

14. Désigné par ONU-Habitat comme une pratique optimale, le réaménagement de Cato Manor à Durban (Afrique du Sud) est un exemple de planification urbaine ouverte propice à l'intégration sociale et visant à réduire les inégalités socioéconomiques dans les villes. Outre le logement et une infrastructure urbaine viable, le projet comportait des programmes parallèles d'appui à la mise en place d'infrastructures sociales, notamment des écoles, des bibliothèques, des parcs, des centres sportifs, des terrains de jeux et des dispensaires de proximité. Il comportait également des outils de communication dont un journal communautaire, une station de radio et un site Web. Ce modèle a servi de base à d'autres initiatives de reconstruction en Afrique du Sud³.

¹ Banque interaméricaine de développement, « Assessment of participatory budgeting in Brazil », 2005, p.4.

² Ibid., p.11.

³ ONU-Habitat, *Rapport sur l'état des villes dans le monde 2008/2009 : villes harmonieuses*.

Participation économique

15. L'inclusion sociale repose sur l'intégration économique, et des stratégies d'éducation et de formation ont été mises en œuvre pour améliorer l'aptitude à l'emploi à différentes époques de la vie. Ces politiques étaient axées sur la suppression des obstacles à l'emploi à caractère discriminatoire comme ceux fondés sur la race, l'origine ethnique, l'âge, le handicap ou le sexe, qui peuvent empêcher des personnes de participer activement au marché du travail ou les dissuader de chercher un emploi. On a également entrepris d'améliorer l'aptitude à l'emploi grâce à une meilleure éducation et à la formation. Par le biais de mesures d'incitation, on a encouragé les employeurs à embaucher des jeunes, des personnes âgées, des handicapés ou des chômeurs de longue durée. On a encouragé la participation à la vie économique en dispensant des formations et en facilitant le travail indépendant, notamment en élargissant l'accès au crédit.

Mesures spécifiques à certains groupes

16. De manière générale, on continue à ne pas tenir suffisamment compte des problèmes et préoccupations spécifiques à certains groupes lors de la planification du développement et de les négliger au moment du suivi des activités. Dans certains cas, ces questions ne font tout simplement pas partie du programme de développement. Ainsi, bien que les personnes âgées soient généralement plus susceptibles de vivre dans une extrême pauvreté que le reste de la population, leurs préoccupations sont rarement prises en compte lors de l'élaboration des programmes dans le monde en développement⁴. Seul un petit nombre de gouvernements font rapport sur la situation de groupes sociaux spécifiques et peu nombreux sont ceux qui fournissent systématiquement des données ventilées pour ces groupes. Des données comparables sont actuellement disponibles seulement dans un petit nombre de domaines comme l'éducation et l'emploi. Sans données spécifiques comparables de pays à pays et de région à région, il est difficile d'évaluer les progrès marqués dans la promotion de l'intégration sociale des différents groupes et l'efficacité des politiques connexes.

17. Bien que l'on évoque de plus en plus fréquemment la nécessité d'autonomiser les groupes sociaux et de leur donner la possibilité de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques qui les concernent aux niveaux national et local, concrètement les efforts restent limités. Des tentatives ont été faites pour renforcer les conseils de la jeunesse nationaux indépendants, les associations de personnes âgées et les associations de défense des handicapés. On s'est également efforcé de promouvoir l'engagement civique et politique des populations autochtones. Les programmes visant à améliorer la communication entre les générations, comme le mentorat de jeunes par des bénévoles du troisième âge ou l'aide apportée par des jeunes à des personnes âgées dans les maisons de retraite, contribuent aussi à renforcer la solidarité entre les générations.

18. De 2009 à 2050, le nombre des plus de 60 ans devrait passer de 264 à 416 millions dans les pays développés et de 473 millions à 1,6 milliard dans les pays en développement⁵. Ces changements démographiques posent des défis politiques majeurs en ce qui concerne l'apport d'un complément de revenu adéquat et de

⁴ Voir A/64/127.

⁵ Division de la population du Département des affaires économiques et sociales, *Perspectives de la population mondiale, Révision de 2008*, 2009, document ESA/P/WP.210.

services de santé appropriés aux personnes âgées⁶. Le manque d'accès à des soins de santé demeure une préoccupation constante dans de nombreux pays en développement. On voit se dessiner un mouvement vers des politiques et des programmes visant à accroître les prestations et services de santé à long terme et à améliorer la formation en gériatrie et en gérontologie. D'autre part, la sensibilisation à la maltraitance des personnes âgées et la prévention de ces abus n'ont progressé que de façon limitée⁷.

19. De plus en plus de personnes âgées ont une occupation professionnelle et, dans un certain nombre de pays de l'OCDE, par exemple, le taux d'emploi de ce groupe d'âge a sensiblement augmenté depuis 2000. Il n'en reste pas moins que les personnes âgées désireuses de conserver une activité économique se heurtent à des difficultés quand il s'agit pour elles d'accéder à l'emploi ainsi qu'à l'éducation et à la formation. Un nombre croissant de pays en développement offrent désormais une forme ou une autre de protection sociale à ces personnes pour les aider à maintenir leur revenu. HelpAge International indique que 72 pays – dont 46 sont à revenu faible ou intermédiaire – ont mis en place un système de pension sociale⁸.

20. Sous l'impulsion du Programme d'action mondial pour la jeunesse à l'horizon 2000 et au-delà⁹, les cadres mis en place aux niveaux national et régional ont surtout privilégié l'amélioration de l'accès des jeunes à l'éducation, aux soins de santé et à l'emploi et leur participation à la prise de décisions sur des sujets importants qui les concernent, notamment l'environnement, la mondialisation, l'utilisation de nouvelles technologies, les effets du VIH/sida, la délinquance et la toxicomanie. Dans toutes les régions, le niveau d'instruction a progressé avec la hausse du taux d'alphabétisme des jeunes, surtout chez les filles et les jeunes femmes. Dans de nombreux pays, l'éducation, combinée avec l'accès aux nouvelles technologies, a permis à des jeunes de contribuer à la définition des priorités nationales d'une façon qui n'aurait pas été possible auparavant. Néanmoins, l'accès à une éducation de qualité et à un travail décent demeure la principale préoccupation pour les jeunes qui passent de l'enfance à l'âge adulte. Il demeure fondamental d'accroître et de consolider la participation des jeunes et de promouvoir leur engagement civique et politique pour les intégrer avec succès dans la société.

21. Suite à l'adoption de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, de nombreux pays ont revu leurs politiques en faveur de l'intégration sociale des handicapés. L'idée-force de ces politiques consiste à identifier et à éliminer les obstacles physiques, économiques et culturels qui empêchent la participation de ces personnes aux activités sociales de base. Leur objectif commun est d'améliorer l'accès aux services de santé, à l'éducation et à la formation, aux transports, à l'information et à la communication. Malgré les progrès marqués dans un certain nombre de pays, l'intégration des conditions minimales d'accès à tous les niveaux de la prise de décisions politiques et de l'élaboration des programmes demeure difficile. Le problème vient peut-être dans une large mesure du fait que les handicapés ne sont pas associés au processus.

22. En adoptant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones¹⁰ en 2007, l'Assemblée générale a suscité un regain d'intérêt pour la

⁶ A/64/127.

⁷ Ibid.

⁸ <http://www.helpage.org/Researchandpolicy/PensionWatch>.

⁹ Voir résolution 50/81 de l'Assemblée générale.

¹⁰ Résolution 61/295 de l'Assemblée générale, annexe.

question de l'intégration sociale des populations autochtones et montré la voie à suivre. De même, en présentant officiellement des excuses aux populations autochtones, les Gouvernements australien et canadien ont reconnu les injustices passées et signifié l'abandon des lois et politiques d'assimilation forcée. Ils ont également souligné qu'il était indispensable de combler le fossé séparant ces groupes de population des autres pour ce qui était de l'espérance de vie, du niveau d'instruction et des débouchés économiques. On n'a pas prêté l'attention voulue à des questions fondamentales comme celles de la propriété des terres autochtones et de la préservation du patrimoine culturel des autochtones. La plupart des pays qui comptent des autochtones doivent encore adopter des mesures antidiscriminatoires et des politiques qui favorisent leur autonomisation en les associant effectivement à la prise de décisions.

23. Bien que les politiques d'intégration sociale doivent chercher à éliminer les obstacles spécifiques que chaque groupe rencontre sur la voie de l'intégration, il existe des préoccupations communes à tous les groupes. Tous se heurtent à de très grosses difficultés en la matière, en particulier en ce qui concerne l'autonomisation, l'égalité, l'inclusion et la participation; pour la plupart d'entre eux, la discrimination et la persistance des préjugés sociaux et des stéréotypes demeurent des problèmes majeurs. Ils ont également en commun des préoccupations plus spécifiques, comme l'accès à une éducation et à des soins de santé de qualité et à un travail décent.

B. Priorités et stratégies nationales et régionales actuelles en matière de promotion de l'intégration sociale

24. Des stratégies d'intégration sociale ont été élaborées aux niveaux régional et national pour s'attaquer aux priorités les plus urgentes. Pour la plupart des pays en développement, l'accès à des services de base, notamment l'éducation et les soins de santé, est un élément essentiel de la promotion de l'intégration sociale. Dans certains pays, la priorité est accordée aux politiques qui visent à surmonter une discrimination endémique; dans d'autres, les pouvoirs publics cherchent surtout à améliorer la situation de groupes vulnérables bien précis. Des tentatives ont été faites pour créer des cadres d'évaluation afin d'assurer le suivi des politiques de promotion de l'intégration.

Afrique

25. La « Position africaine commune sur l'intégration sociale », adoptée à la réunion des ministres de l'Union africaine chargés du développement social, qui s'est tenue à Windhoek en octobre 2008, souligne que la cohésion sociale repose sur l'accès universel à l'éducation et au développement des compétences, à la santé, au logement, à l'aménagement urbain, à la protection de l'environnement, à la sécurité alimentaire et hydrique et à une alimentation appropriée. Étant donné que dans la majorité des pays africains, 50 à 70 % des gens vivent dans une extrême pauvreté, atténuer la pauvreté en élargissant l'accès à des services de base, principalement la santé et l'éducation, et en offrant une protection sociale minimale sous une forme ou sous une autre, est considéré comme une condition essentielle de l'intégration sociale.

26. Il faut savoir lire, écrire et compter pour participer véritablement à la vie économique et sociale et, même si investir de manière adéquate en vue de dispenser à tous une éducation de base n'est pas suffisant, en soi, pour surmonter l'exclusion sociale, il est universellement admis que de tels investissements sont indispensables pour promouvoir l'intégration. Étant donné que ces investissements visent

généralement à accroître les taux de scolarisation, la démarche a parfois eu des conséquences inattendues, notamment l'augmentation du nombre d'élèves par classe, le manque de matériel pédagogique, la baisse de qualité de l'enseignement et la hausse des taux d'abandon scolaire. Le fait que la scolarité soit payante dans de nombreux pays en développement, souvent au motif de l'efficacité et du recouvrement des coûts, a parfois limité la hausse du taux de scolarisation.

27. Dans de nombreux pays en développement où les services de base sont théoriquement accessibles à tous, on constate qu'il existe en fait un système double, avec d'un côté le service public, gratuit et universel, mais le plus souvent sous-financé et négligé, et de l'autre, un système privé dans lequel les services sont payants. Cette dualité est particulièrement évidente dans les pays africains. Les personnes disposant de ressources suffisantes se tournent généralement vers le secteur privé pour les soins de santé et pour l'éducation mais les autres, dont les ressources sont insuffisantes, recourent également de plus en plus au système privé parce que les services publics ne répondent pas à leurs besoins. On a constaté que l'éducation et les soins de santé, au lieu d'être planifiés et financés en tant que priorité au niveau national de façon à favoriser l'intégration sociale et par simple souci de justice sociale, sont de plus en plus souvent financés par des donateurs dans le cadre de l'appui aux programmes. Cet état de choses pourrait, dans la pratique, décourager l'attachement à l'intégration et à la solidarité au niveau national.

28. Alors qu'il demeure urgent d'élargir la couverture sociale, on observe en Afrique depuis 20 ans une réduction des enveloppes budgétaires qui lui sont réservées. Les restrictions apportées aux prestations s'expliquent directement, en très grande partie, par la propagation rapide du VIH/sida dans de nombreux pays. On estime que ces réductions des dépenses sociales ont entraîné une crise du civisme et du statut de l'État dans la plupart des pays africains¹¹. Il ya peu de doute que l'appauvrissement continu des moyens de l'État constitue une menace pour l'intégration sociale.

29. Plusieurs pays africains ont adopté de nouveaux régimes d'assurance contributifs ainsi que certaines formes de protection sociale de base : l'Afrique du Sud et la Namibie ont par exemple institué des systèmes de pension de base financés par l'impôt et le Lesotho offre maintenant une pension non contributive à toutes les personnes âgées. Les programmes de transferts en espèces comme le Programme de subvention de produits alimentaires au Mozambique ou le Programme de sécurité productif en Éthiopie se développent également¹². L'Afrique du Sud a regroupé divers programmes axés sur les transferts en espèces à différents groupes cibles, notamment les personnes âgées et les orphelins; depuis 10 ans, elle a considérablement élargi la couverture de son système d'allocations pour enfants, qui compte à présent plus de 4 millions de bénéficiaires¹³.

Asie et Pacifique

30. Compte tenu du grand nombre de jeunes chômeurs, l'intégration sociale des jeunes est une priorité grandissante dans les pays de l'Asie et du Pacifique. Nombre

¹¹ Jimi' O. Adésinà, « *Social Policy and the Quest for Inclusive Development: Research Findings from Sub-Saharan Africa* », Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Genève, mai 2007.

¹² <http://www.ipc-undp.org/PageNewSiteb.do?id=120&active=3>.

¹³ Voir Bureau international du Travail : Réunion tripartite d'experts sur les stratégies d'extension de la couverture sociale : « *Étendre la sécurité sociale à tous : tour d'horizon des difficultés, des pratiques actuelles et des options stratégiques* », Genève, 2-4 septembre 2009.

d'entre eux ont adopté des politiques nationales de la jeunesse privilégiant l'éducation, l'emploi et la santé. La mise en œuvre de ces politiques reste limitée faute d'engagements, de ressources, de coordination et de mécanismes de mise en œuvre¹⁴.

31. En ce qui concerne les migrations, plusieurs gouvernements favorisent le déplacement et l'embauche de leur main-d'œuvre outre-mer et s'emploient activement à protéger leurs travailleurs à l'étranger¹⁵. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille n'a été ratifiée que par un petit nombre de pays de la région, si bien que peu de migrants dans la région bénéficient de sa protection.

32. Étant donné que le nombre de personnes âgées augmente rapidement dans plusieurs pays, notamment en Chine où il devrait doubler entre 2005 et 2015, la satisfaction des besoins de ce groupe d'âge en matière de sécurité sociale, de logement et de santé est une préoccupation croissante. Les cadres régionaux pour la mise en œuvre du Plan d'action international de Madrid sur le vieillissement, notamment la Stratégie d'exécution de Shanghai et le Plan d'action de Macao sur le vieillissement en Asie et dans le Pacifique, recommandent l'adoption de mesures dans des domaines prioritaires pour favoriser l'intégration sociale des personnes âgées.

33. En Asie du Sud, certains obstacles à l'intégration sociale découlent de stratifications sociales (castes et groupes ethniques, raciaux, religieux et culturels). Dans les pays où existe un système de castes, les politiques d'intégration sociale ont été axées sur l'élargissement de l'accès aux institutions publiques. En Inde, des quotas régissent l'admission des castes inférieures dans les écoles ainsi que leur embauche dans des services publics, et un certain nombre de sièges au Parlement sont réservés aux Dalits. L'Afghanistan s'est efforcé de favoriser l'intégration sociale des femmes, essentiellement en fournissant une éducation gratuite aux filles. Jusqu'à présent, ces efforts n'ont eu que des effets limités sur la situation des femmes en raison des pratiques et coutumes d'exclusion qui prévalent encore.

Amérique latine

34. En Amérique latine, les facteurs d'exclusion traditionnels se conjuguent de plus en plus souvent aux nouvelles formes de marginalisation liées à la démocratisation, à la transformation économique et à la mondialisation. Les populations autochtones constituent de loin le groupe le plus marginalisé de la région car elles sont en butte à une discrimination systématique qui entrave leur capacité de bénéficier du développement et d'y contribuer. Dans ce contexte, plusieurs pays ont adopté des mesures antidiscriminatoires en matière d'accès à la santé, au logement, à l'éducation, au crédit et à la participation à la vie politique, avec plus ou moins de succès.

35. Les initiatives d'intégration sociale en Amérique latine visent essentiellement à remédier aux effets de la discrimination passée au moyen de programmes avantageant les plus démunis¹⁶. Afin de promouvoir l'intégration des femmes et de

¹⁴ Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, *Fiche analytique sur la jeunesse*, 2007.

¹⁵ C'est le cas notamment du Bangladesh, de l'Indonésie, des Philippines et du Sri Lanka. Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (*Fiche analytique sur les migrations internationales*, 2007).

¹⁶ Banque interaméricaine de développement, *Outsiders? The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean*, Washington, 2008.

s'attaquer au problème persistant de leur marginalisation et de leur sous-représentation dans la vie politique, certains gouvernements latino-américains ont adopté des quotas par sexe pour les élections nationales¹⁷. En moyenne, ces lois ont eu pour résultat d'augmenter de 9 % la participation des femmes à la vie politique. Le succès des quotas dans un certain nombre de pays, comme l'Argentine et le Costa Rica, montre qu'il est possible, pour l'État, de promouvoir la parité au niveau de la prise de décisions¹⁸.

36. De nombreux pays d'Amérique latine ont réussi à élargir les programmes de transferts en espèces en les transformant en stratégies de protection sociale. Les transferts sociaux ciblés sont bien établis dans la région et plusieurs programmes tels Bolsa Familia au Brésil, Oportunidades au Mexique et Solidario au Chili illustrent cette approche. Ils visent à promouvoir le civisme actif ainsi que la capacité de défendre des droits et d'honorer obligations et responsabilités.

37. On considère que ces programmes ont permis d'atteindre des objectifs sociaux de base, à savoir atténuer la pauvreté à court terme par des dépenses directes, faire reculer la malnutrition (retard de croissance) du petit enfant, accroître le taux de scolarisation, faire baisser le taux d'abandon scolaire et de redoublement, et réduire le travail des enfants¹⁹. Certains attribuent le déclin récent de l'inégalité en Amérique latine, tel que mesuré par le coefficient de Gini, aux transferts en espèces et en nature des pouvoirs publics.

38. Bien que les programmes de transferts sociaux en général, et les transferts d'espèces conditionnels en particulier, présentent nombre des caractéristiques de l'inclusion, il n'a pas encore été démontré qu'ils la favorisent effectivement et contribuent à l'atténuation de la pauvreté. Les critiques font valoir que les transferts d'espèces conditionnels aux familles avec enfants, dont les femmes sont les principales bénéficiaires, restreignent l'accès d'autres groupes, notamment ceux qui se trouvent géographiquement isolés, les handicapés ou les personnes âgées. Une évaluation des transferts d'espèces conditionnels et de leur contribution à la promotion de l'intégration sociale, a révélé qu'ils contribuent à améliorer les taux d'instruction et l'état de santé, et ont été associés à un recul du travail des enfants²⁰. Des inquiétudes demeurent, cependant, quant à leur mise en œuvre : pour être vraiment efficaces, les programmes de transfert d'espèces ne doivent pas traiter les bénéficiaires de manière paternaliste ou comme des objets de charité, mais reposer sur l'idée que l'accès à l'éducation et à des soins de santé est un des droits du citoyen.

Les pays développés

39. En Europe, l'intégration sociale est encouragée au niveau national comme au niveau régional. Selon la méthode de coordination ouverte adoptée à l'Union

¹⁷ Des quotas par sexe ont été adoptés pour les élections nationales dans les pays suivants : Argentine, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Colombie, Costa Rica, Équateur, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou et République dominicaine. Mayra Buvinic et Jacqueline Mazza avec Ruthanne Deutsch (éd.). *Inclusion and economic development in Latin America*, Banque interaméricaine de développement, Washington, 2004, p.336.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Bureau international du Travail, *Social protection and inclusion: Experiences and policy issues*, Genève, 2006.

²⁰ Bureau international du Travail, *Child labour and conditional cash transfer programme in Latin America*, décembre 2007.

européenne, des objectifs communs sont fixés, des politiques sont élaborées au niveau national et les résultats sont communiqués²¹. Au sein de l'Union européenne, les politiques d'intégration sociale sont essentiellement axées sur l'application des lois antidiscriminatoires, sur les programmes préférentiels visant certains groupes spécifiques et sur les interventions globales géographiquement ciblées. Les politiques concernent souvent les groupes vulnérables ou défavorisés, les minorités linguistiques ou ethniques, les sans-abri, les handicapés et les migrants. Les politiques d'intégration sociale visant des groupes bien précis comportent des mesures ciblées dans le domaine de l'emploi, du logement et de l'aide sociale ainsi que des programmes d'éducation bilingues et d'éducation civique pour les migrants.

40. Plusieurs États membres de l'Union européenne ont mis sur pied des groupes de l'exclusion sociale pour lutter contre des manifestations de l'exclusion géographique comme le délabrement des logements, la prévalence de la criminalité, le chômage, l'insuffisance des écoles et la détérioration de la communauté en général.

41. On a tenté de faire fructifier le « capital social » en stimulant le développement communautaire. Dans le cadre de ces initiatives, on s'est employé à faciliter le développement de réseaux de proximité, l'aide mutuelle et l'engagement civique, ainsi qu'à favoriser un sentiment d'identité communautaire et de solidarité. Une corrélation a été établie entre la solidité de ces réseaux et un accroissement de l'efficacité et du dynamisme des institutions publiques ainsi que le développement économique et la prospérité au niveau local. On espère que le développement du capital social permettra de s'attaquer à l'exclusion sociale de manière plus intégrée.

42. Comme dans les pays en développement, les politiques favorisant l'indépendance économique par le biais de la participation au marché du travail sont une priorité commune des pays membres de l'Union européenne et elles ont fait leur preuve dans le domaine de l'amélioration de l'aptitude à l'emploi. Certains se sont inquiétés de l'un de leurs effets secondaires possibles, à savoir la dévalorisation d'autres types de travail socialement utiles tels que l'éducation des enfants par leur mère ou les activités bénévoles ou informelles des personnes qui se trouvent en marge du marché du travail officiel²².

43. L'Australie a récemment mis au point un ensemble d'outils pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques qui visent à augmenter les ressources individuelles et communautaires, les débouchés et les capacités en investissant dans l'acquisition de compétences, l'éducation et la formation. Il s'agit d'élaborer des cadres de mise en œuvre et de suivi en veillant tout particulièrement à la coordination entre les ministères et autres intervenants²³. Un certain nombre de ministères se sont déjà dotés de groupes de l'inclusion sociale chargés de piloter la mise en œuvre et le Conseil australien de l'inclusion sociale a été créé en 2008. À l'heure actuelle, l'Australie privilégie les politiques d'inclusion sociale visant les enfants qui

²¹ Eric Marlier, A. B. Atkinson, Bea Cantillon et Brian Nolan, *The EU and Social Inclusion: Facing the Challenges*, Policy Press, Royaume-Uni, 2007.

²² Rik van Berkel et Iver Hornemann Møller, (éd.). *Active Social Policies in the EU: Inclusion through Participation?*, Policy Press, Royaume-Uni, 2002, p.134.

²³ *The Australian Public Service Social Inclusion policy design and delivery toolkit*, Commonwealth d'Australie, 2009; disponible en ligne à www.socialinclusion.gov.au/Documents/SIToolKit.pdf.

risquent d'être défavorisés, les jeunes marginalisés, les familles au chômage et les personnes désavantagées par leur situation géographique²⁴.

44. Comblé le fossé qui sépare les Australiens autochtones des autres est une priorité. Selon les Principes de l'intégration sociale adoptés par l'Australie, outre les initiatives visant à améliorer la santé, l'éducation, le logement et les perspectives d'emploi, reconnaître les contributions diverses et positives de personnes issues de milieux culturels et linguistiques différents sera également un élément important de l'approche nationale en matière d'inclusion sociale²⁵.

45. Au Canada comme en Australie, le multiculturalisme constitue l'un des fondements de la société et c'est sur lui que reposent la formulation et la mise en œuvre des politiques sociales, notamment celles qui visent à éliminer les obstacles à la participation et à promouvoir l'égalité de traitement et la protection dans le respect de la diversité considérée comme un atout. Renforcer l'identité culturelle des peuples autochtones en appuyant les centres de jeunes autochtones en milieu urbain et en favorisant la participation communautaire et la sensibilisation aux autres cultures est vu comme un moyen de contribuer à la cohésion du tissu social. L'éducation multiculturelle fait partie d'un ensemble plus vaste de politiques de lutte contre l'inégalité sociale et culturelle au Canada. Les programmes scolaires sont élaborés dans un souci de promotion de la tolérance et du respect de la diversité et comportent un volet « citoyenneté mondiale » visant à former de futurs citoyens responsables.

46. Aux États-Unis, les politiques d'intégration sociale sont surtout axées sur la création de nouveaux débouchés, l'aide aux plus vulnérables et l'appui aux familles. On s'est efforcé récemment de renforcer les lois antidiscriminatoires, en particulier dans le domaine de l'emploi. L'adoption de mesures préférentielles, instrument politique aux mains du Gouvernement fédéral et des autorités de nombreux États depuis les années 60, a contribué à égaliser les chances pour les personnes issues de communautés ethniques défavorisées, les femmes, les handicapés et les anciens combattants. La valeur de ces mesures est de plus en plus contestée et on les a progressivement révisées pour éviter qu'elles ne conduisent à une discrimination à rebours²⁶.

C. Évaluation des cadres d'intégration sociale

47. Le Sommet mondial pour le développement social a indiqué que, pour mettre en œuvre son Programme d'action au niveau national, il fallait définir des objectifs assortis de délais et de cibles, propres à renforcer l'intégration sociale dans le contexte national; il fallait aussi élaborer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs du développement social, notamment l'intégration, pour suivre les effets des politiques et programmes sociaux et en améliorer l'efficacité.

48. Nombre de cadres d'évaluation ont été mis sur pied au niveau local pour analyser et mesurer les multiples dimensions de l'inclusion sociale. Au niveau régional, l'Union européenne est en tête du peloton pour ce qui est des travaux sur

²⁴ Communiqué de la réunion des ministres de l'intégration sociale, Adélaïde, 18 septembre 2009; disponible en ligne à www.deewr.gov.au.

²⁵ Gouvernement australien : *Social Inclusion Principles for Australia*; disponible en ligne à <http://www.socialinclusion.gov.au/SIAgenda/Principles/Documents/SIPrinciples.pdf>.

²⁶ Voir www.usa.gov.

les indicateurs d'intégration sociale. Outre le revenu, le système européen d'indicateurs sociaux comprend les taux de chômage de longue durée, le nombre de personnes vivant dans des ménages sans emploi, le nombre de jeunes ayant abandonné l'école prématurément et ne suivant ni enseignement ni formation, l'espérance de vie à la naissance, la position sociale telle que définie par le niveau de revenu et le coefficient de Gini. Des indicateurs sont également en voie d'élaboration pour mesurer les disparités, les inégalités et l'exclusion sociale. Un autre domaine à l'examen est le renforcement des relations sociales, des activités sociales et politiques et de l'engagement ainsi que l'amélioration de la qualité des relations et des institutions sociales.

49. Le Panorama de la société de l'Organisation de coopération et de développements économiques présente des indicateurs de l'exclusion ou de l'intégration sociale, comme les carences maternelles, l'inégalité des revenus, les écarts de salaire entre les sexes, les dépenses publiques sociales, la persistance de la pauvreté et l'existence de pensions de vieillesse. L'Index des politiques d'intégration des migrants entend mesurer les politiques d'intégration des migrants dans les 25 États membres de l'Union européenne et dans trois pays qui n'appartiennent pas à l'Union. Il comprend plus d'une centaine d'indicateurs principalement axés sur des obstacles à l'intégration tels que l'accès à l'emploi, les possibilités de regroupement familial, l'accès à la citoyenneté par la naturalisation, la participation et les mesures antidiscriminatoires²⁷.

50. Outre le chômage de longue durée et la pauvreté monétaire, d'autres indicateurs utilisés pour mesurer l'exclusion sociale comprennent : la répartition sociale des ménages traditionnels, l'absence de domicile fixe, la criminalité, la marginalisation politique, y compris la faiblesse du taux d'inscription sur les listes électorales et de la participation aux scrutins, de faibles niveaux de participation à la vie communautaire, les désordres sociaux, l'échec scolaire et le manque de qualifications et la concentration géographique des groupes marginalisés dans des zones défavorisées²⁸.

III. Politiques d'intégration sociale favorisant l'intégration par l'autonomisation

A. Politiques de redistribution

51. L'élimination de la pauvreté, le plein emploi et l'intégration sociale sont interdépendants et se renforcent mutuellement. Des améliorations dans l'un de ces domaines entraînent généralement des améliorations dans les autres. On pense souvent que, si la lutte contre la pauvreté n'est pas abordée sous l'angle de la satisfaction des besoins fondamentaux, l'intégration sociale restera un objectif difficile à atteindre du fait que nombreux sont ceux qui ne sont pas intégrés dans la société tout simplement en raison de leur extrême pauvreté. Ainsi, les politiques visant à atténuer la pauvreté et à lutter contre l'exclusion sont généralement axées sur la redistribution des ressources aux personnes ou ménages dans le besoin.

²⁷ Voir <http://www.integrationindex.eu/>.

²⁸ On trouvera une liste des approches existantes en matière d'appréhension, d'analyse et de mesure des multiples dimensions de l'intégration sociale et concepts connexes à http://social.un.org/compilation/compilation_list.asp.

52. Or, du point de vue de l'intégration sociale, la pauvreté ne se définit pas seulement comme l'absence des ressources financières suffisantes pour maintenir un niveau de vie décent. Elle recouvre également l'absence d'éducation, de soins de santé et de logement, ce qui signifie concrètement l'impossibilité d'accéder à certaines sphères de la vie. La pauvreté est donc une forme d'exclusion qui doit être abordée de manière intégrée, et la prestation de services de base accessibles à tous dans le domaine de la santé, de l'éducation et de plus en plus, de la protection sociale, devrait être considérée comme un moyen de lutte contre la pauvreté et l'exclusion et un instrument de promotion de l'intégration sociale.

53. En tant qu'élément d'un programme plus vaste en faveur d'un travail décent, la protection sociale est indispensable pour faire progresser l'intégration sociale. Les systèmes de protection sociale, y compris les transferts sociaux, jouent un rôle fondamental quand il s'agit d'élargir l'accès aux services de base, contribuant ainsi à l'aptitude à l'emploi des bénéficiaires et à leur productivité. De tels systèmes peuvent éviter à ceux qui connaissent la maladie, le chômage ou l'invalidité et aux personnes âgées de tomber dans la pauvreté et l'exclusion sociale. Les transferts sociaux efficaces permettent aux sociétés de tirer parti de toutes les possibilités qui leur sont offertes aussi bien dans le domaine de la croissance économique que dans celui du bien-être social. Ils sont considérés comme des investissements d'ordre à la fois social et économique qui favorisent la sécurité économique et facilite l'accès à un travail décent.

54. Bien que l'on s'accorde de plus en plus pour penser que les transferts sociaux peuvent encourager l'intégration sociale et empêcher certaines personnes de sombrer dans la pauvreté et l'exclusion sociale, 80 % de la population mondiale se trouve toujours dépourvue d'une protection sociale adéquate. Le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, sous la direction de l'Organisation internationale du Travail et de l'Organisation mondiale de la Santé, préconise actuellement l'instauration d'un plancher de protection sociale. Ce plancher viserait à garantir un ensemble de services sociaux essentiels financés à l'aide de ressources publiques ainsi que de prestations de sécurité sociale pour tous, y compris l'accès à des soins de santé de base, la sécurité du revenu pour les personnes âgées et les handicapés, les allocations familiales et la sécurité du revenu, combinés avec des garanties d'emploi pour les pauvres en âge de travailler.

55. Selon le Bureau international du Travail, il est possible de financer la plupart des éléments de base d'un plancher de protection sociale, même dans les pays à faible revenu. On estime qu'en investissant environ 4 % du produit intérieur brut dans des prestations pour enfants à charge et un régime de pension universelle, le taux de pauvreté pourrait être réduit dans une proportion qui pourrait atteindre 40 % dans les pays pauvres d'Afrique. Une analyse de 80 programmes sociaux de transferts en espèces réalisée par le BIT a montré que ces programmes touchaient déjà entre 150 et 200 millions de bénéficiaires. Selon cette étude, de tels transferts ont un effet positif car ils atténuent la pauvreté, améliorent la santé, la nutrition et le statut social des bénéficiaires, notamment les femmes, stimule l'activité économique et la création de petites entreprises et les petits investissements, notamment dans l'agriculture, contribuant ainsi à l'intégration sociale¹³.

56. Il est indispensable d'investir dans l'éducation pour tous si l'on veut promouvoir l'intégration sociale. Généralement conçu de façon à satisfaire aux besoins du marché, l'enseignement devrait également tenir compte des besoins culturels et sociaux de la population. De ce point de vue, il devrait favoriser la liberté d'expression, la tolérance, l'équité, la prise de responsabilités et le respect des droits et obligations

d'un bon citoyen. Il est essentiel aussi d'enseigner la démocratie, ce qui signifie inculquer les valeurs et principes démocratiques, en informant les citoyens de leurs droits, et en leur faisant comprendre que le bien-être de la communauté et de la société tout entière dépend en partie d'eux. L'éducation multiculturelle, notamment l'enseignement du respect mutuel et de la tolérance et l'élimination des préjugés et des stéréotypes, est également un élément essentiel de l'intégration sociale.

57. Les politiques d'intégration sociale tendent à être particulièrement cruciales à certaines époques de la vie, lors du franchissement d'étapes charnières où les risques d'exclusion économique ou sociale sont plus grands, à savoir en période de scolarité, lors de la recherche d'un premier emploi, de la formation d'une famille et de l'exercice de la citoyenneté²⁹. Pour les personnes âgées, la mise à la retraite et la dépendance du grand âge ou le veuvage peuvent accroître la vulnérabilité. Les stratégies doivent être axées non seulement sur la garantie des revenus, mais aussi sur le soutien social et émotionnel. Les migrants et leur famille, qu'ils aient migré à titre temporaire ou permanent, sont davantage menacés d'exclusion, car ils peuvent perdre leurs réseaux d'appui traditionnels et se trouver victimes de discrimination dans l'accès à l'emploi et aux services. Les politiques visant à promouvoir l'intégration des migrants dans les institutions et les réseaux sociaux de la société d'accueil et à leur permettre de participer davantage à la vie économique et civique, constituent autant d'investissements dans l'édification d'une société plus solidaire.

B. Lutte contre la discrimination : promotion et protection des droits de la personne

58. Selon une conception du développement fondée sur les droits de l'homme, la pauvreté tient, du moins en partie, à l'exclusion, à la discrimination et à l'aliénation, et l'exercice des droits fondamentaux du citoyen est au cœur de l'intégration.

59. Il est impossible de progresser sur la voie de l'intégration sociale tant que les besoins fondamentaux ne sont pas satisfaits. Il a été réaffirmé récemment à l'occasion de l'adoption du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels que l'accès à une nourriture suffisante, à la santé, au logement, à l'éducation et au travail était un droit fondamental de l'homme et ne devait pas dépendre d'un acte de charité éventuel. De même, l'adoption de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones indique que la promotion et la protection de tous les droits de l'homme font partie intégrante de l'intégration sociale et représentent un bon moyen de la faire progresser.

60. La discrimination est non seulement inacceptable d'un point de vue éthique, mais le racisme, le sexisme et les autres formes de discrimination entravent également le fonctionnement efficace du marché au niveau macroéconomique. En stigmatisant, marginalisant et humiliant quelqu'un, on nie son humanité même, ce qui lui rend difficile d'être un citoyen pleinement productif³⁰.

²⁹ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2007 : le développement et la prochaine génération* (Washington, 2006).

³⁰ Mayra Buvinić et Jacqueline Mazza avec Ruthanne Deutsch, éd., *Inclusion and economic development in Latin America*, Banque interaméricaine de développement, Washington, 2004, p. 136.

61. Les mesures visant à combattre la discrimination fondée sur le sexe, la race, l'ethnie ou le lieu de résidence sont nécessaires non seulement pour promouvoir l'intégration, mais également pour épauler la lutte contre la pauvreté et compléter les programmes de développement économique. Pour faire progresser l'intégration sociale, le plus urgent est peut-être de combattre la discrimination fondée sur le sexe, forme la plus persistante de discrimination et préoccupation qui se retrouve dans toutes les régions du monde et dans bien des sociétés.

62. Les obstacles à l'égalité des chances ont souvent leurs racines dans les institutions sociales, juridiques et politiques et, pour les éliminer, il est indispensable de procéder à des modifications structurelles, d'intervenir de l'extérieur ou de recourir à des mesures palliatives. Certaines politiques antidiscriminatoires sont axées sur les groupes les plus exposés. C'est le cas en Afrique du Sud, aux États-Unis d'Amérique, en Inde, en Malaisie et dans quelques autres sociétés comportant des groupes minoritaires importants. Quelques pays européens ont également adopté des politiques d'action positive en faveur de minorités ethniques. Les réformes agraires sont parfois considérées comme une forme de discrimination positive en faveur de groupes désavantagés, tout comme les politiques favorisant les populations autochtones en Amérique latine ou les cultivateurs privés de terre et les petits agriculteurs.

63. Les politiques et programmes visant à promouvoir par le droit la démarginalisation des pauvres et autres groupes défavorisés peuvent également contribuer à l'intégration sociale. Cette approche permet aux pauvres de recourir à la loi pour défendre leurs droits et leurs intérêts en tant que citoyens et acteurs économiques, en particulier en ce qui concerne la protection de leurs biens, l'accès à la propriété et le respect des normes en matière d'emploi. Parmi d'autres mesures d'ordre juridique, les États peuvent également élaborer des dispositions concernant l'identité légale et l'enregistrement des naissances, abroger ou amender les textes de loi injustes pour les pauvres, faciliter la création d'organisations de la société civile et mettre en place un système de maintien de l'ordre efficace et impartial³¹. La démarginalisation par le droit est une des composantes d'un vaste programme d'autonomisation qui met l'accent sur la lutte contre la discrimination et favorise la participation des personnes vivant dans la pauvreté à tous les aspects de la vie d'une société. Un programme d'autonomisation, notamment de démarginalisation par le droit, devrait couvrir aussi d'autres groupes défavorisés.

C. Politiques participatives

64. Lorsque les gouvernements abordent les relations sociales dans le contexte spécifique de leurs sociétés, ils peuvent s'intéresser au premier chef à la mesure dans laquelle les citoyens peuvent participer à la vie sociale et influencer les décisions qui touchent à leur vie. Une personne qui se voit refuser la possibilité de participer est une personne marginalisée. Cette démarginalisation peut entraîner une méfiance grandissante à l'égard des autorités et institutions publiques et déboucher finalement sur des troubles sociaux. Il est essentiel pour chacun des membres d'une société que tous soient encouragés à participer activement à titre individuel aux activités civiques, sociales, économiques et politiques, tant au niveau local qu'au niveau national; favoriser un tel niveau de participation, c'est promouvoir l'intégration sociale. Les

³¹ Voir A/64/133.

citoyens et les groupes sociaux devraient avoir la possibilité et les moyens de participer aux débats qui ont un rapport avec leurs préoccupations.

65. La participation des citoyens ne se limite pas à se rendre aux urnes lors de scrutins périodiques. Les citoyens devraient être associés à la gouvernance à tous les niveaux, notamment aux débats concernant l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques publiques. Lorsqu'il existe des obstacles à cette participation, notamment le manque de ressources financières ou l'absence d'informations et de mesures d'incitation, il est indispensable d'appuyer la mise en place de systèmes de consultation et de contrôle. Il importe tout particulièrement de renforcer les capacités des autorités locales, d'éduquer les électeurs et de mener des campagnes d'information et de sensibilisation auprès des groupes habituellement marginalisés. Compte tenu de la prolifération des mouvements de base, il y a également lieu de renforcer l'appui à d'autres institutions d'engagement des citoyens, comme les associations de locataires, les conseils d'école, et les associations de défense et autres, car ces entités influencent la prise de décisions et ont un effet sur la qualité de la vie au niveau local. Il faut par ailleurs garantir aux personnes intéressées qu'elles peuvent participer sans risque d'être inquiétées et ne seront pas victimes de représailles.

66. Les stratégies visant l'intégration sociale devraient former des citoyens actifs et bien informés. Être un citoyen, c'est être membre à part entière d'une communauté politique, avec les droits et les obligations que cela entraîne. Promouvoir une citoyenneté responsable est une bonne stratégie d'intégration sociale qui favorise la responsabilisation des pouvoirs publics et non seulement fait fructifier le capital social mais favorise aussi la participation et l'intégration de tous. Il importe donc de promouvoir des systèmes éducatifs et institutions sociales propres à produire de bons citoyens, des citoyens qui veilleront à ce que les responsables gouvernementaux répondent de leurs actions, exigeront la justice sociale, accepteront ceux qui sont différents d'eux-mêmes et forgeront des liens de solidarité avec d'autres membres de la communauté et au-delà. La valeur de la citoyenneté responsable devrait être enseignée dans tous les programmes scolaires et se traduire, dans les politiques en faveur des jeunes, par des mesures concrètes comme l'abaissement de l'âge de la majorité électorale, la mise en place de conseils et d'organes consultatifs de la jeunesse, le service militaire et national et le travail d'intérêt général²⁹.

67. Pour progresser sur la voie de l'intégration sociale, la participation doit être large et divers groupes de population doivent s'associer à la planification, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques et programmes dans tous les domaines. Toutefois, à elles seules, les politiques d'ouverture ne produiront pas les effets escomptés sur le terrain; il faudra que le contexte s'y prête et que des mécanismes d'exécution soient mis en place.

68. La participation des citoyens et l'engagement en général peuvent avoir une influence considérable sur le discours politique et le choix des grandes orientations. Même sur des questions à teneur très technique, les citoyens peuvent participer activement à la décision dans le cadre d'un processus transparent. L'action citoyenne peut contribuer à mettre en lumière les intérêts et buts sociaux et à faire passer l'intérêt général avant tout.

IV. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

69. L'objectif consistant à bâtir une « société pour tous » demeure hors de portée, de nombreuses personnes et groupes sociaux continuant à souffrir de discrimination, à vivre dans une pauvreté extrême, sans possibilité d'accès à un emploi décent, invisibles, sans voix au chapitre et exclus de la prise de décisions. Une enfance défavorisée, la désintégration familiale, le chômage, le manque d'accès à des soins de santé et à l'éducation, l'inadéquation du logement, la violence et la criminalité sont autant d'expériences quotidiennes pour de nombreuses personnes. Ces expériences et leurs causes sous-jacentes sont une indication que, dans la plupart des sociétés, l'intégration sociale n'est pas devenue réalité.

70. En dépit du grand dessein proclamé dans la Déclaration de Copenhague et le Programme d'action, l'intégration sociale n'a pas été bien comprise ou effectivement suivie d'action. Bien que des cadres aient été adoptés aux niveaux régional et national, peu de tentatives ont été faites pour qu'il soit systématiquement tenu compte de l'intégration sociale dans la planification du développement national. Depuis le Sommet mondial pour le développement social, nombre d'activités ont été prescrites en vue de remédier à la situation de groupes marginalisés, notamment les personnes handicapées, les personnes âgées, les jeunes et les peuples autochtones. Les cadres normatifs ne diminueront toutefois pas la discrimination, les stéréotypes, les préjugés culturels, les abus et la violence, s'ils ne sont pas complétés par des mesures explicites et par la stricte application des lois antidiscriminatoires, en vue d'éliminer les obstacles à l'intégration sociale. Il est impératif de combler l'écart qui sépare la mise en place des instruments normatifs de leur application. Par ailleurs, l'intégration sociale ne se résume pas à la somme des cadres normatifs adoptés à l'intention de groupes sociaux spécifiques. Il faudrait que se dégage une perspective plus analytique, fondée sur l'idée que les questions d'inclusion sociale intéressent de nombreux groupes, afin de donner une orientation nouvelle aux efforts consentis dans ce domaine. Il n'existe aucun schéma directeur pour des politiques d'intégration sociale réussies. Les gouvernements et toutes les parties prenantes devront développer leurs propres stratégies, non seulement pour lutter contre les manifestations de l'exclusion présentant la plus grande urgence, mais aussi pour situer ces stratégies dans le contexte de politiques cohérentes qui favorisent la mise en œuvre du programme d'intégration sociale au sens large. Ces politiques d'ensemble, globales et intégrées doivent reposer sur l'idée qu'il est indispensable pour les sociétés de concilier le jeu des forces du marché avec un parti pris de solidarité et de soutien mutuel ainsi que de protection et de démarginalisation de leurs membres. Le succès de ces stratégies dépendra de la volonté politique, des capacités institutionnelles et de la solidité des alliances forgées pour parvenir au but.

71. À elle seule, la croissance économique n'entraînera pas l'intégration sociale. Sauf là où les avantages de la croissance soient répartis plus équitablement et où les principes fondamentaux de la justice sociale sont respectés, la croissance pourrait en fait conduire à une aggravation des inégalités. Pour donner un sens à l'intégration sociale, les décideurs devraient s'attacher à mieux comprendre le lien qui existe entre les politiques macroéconomiques, les chocs extérieurs et les répercussions sur l'inégalité, l'exclusion et la vulnérabilité. La politique sociale d'un État ne se fait pas en vase clos. Les tendances mondiales, la politique économique, les contraintes

structurelles et les attentes des bailleurs de fonds ont tous une influence sur les politiques sociales nationales. C'est pourquoi les politiques favorisant l'intégration sociale doivent être élaborées dans un cadre international cohérent, participatif et responsable, qui tienne explicitement compte des priorités nationales, des intérêts des différentes parties prenantes et de l'aide internationale, et les intègre.

72. Étant donné que les obstacles à l'inclusion sociale ont leur origine dans des institutions et pratiques sociales, économiques, politiques et culturelles, il importe d'identifier les facteurs structurels à long terme qui entravent l'intégration sociale et de considérer leur élimination comme un aspect fondamental d'un développement ouvert à tous. Il est indispensable d'avoir une conception plus large de la politique sociale pour promouvoir ce type de développement. Les politiques d'intégration sociale devraient comporter des mesures de redistribution en garantissant à tous l'accès aux services de base. Elles devraient comprendre des approches fondées sur les droits et mettre tout particulièrement l'accent sur la lutte contre la discrimination, sur la participation et sur les stratégies visant à promouvoir un travail décent. Les objectifs de l'inclusion sociale devraient former partie intégrante des politiques et programmes existants, notamment des cadres réglementaires et des plans économiques.

73. Un développement ouvert à tous repose sur des mécanismes qui facilitent la participation et les partenariats. Il faudrait créer des entités gouvernementales de l'intégration sociale, par exemple des groupes chargés de l'inclusion et des conseils ou des équipes de l'action communautaire, ou renforcer celles qui existent déjà. Il importe au plus haut point d'adopter des politiques qui encouragent les différents groupes de population à participer à la planification, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques et des programmes menés dans toutes les sphères de l'existence (sociales, économiques, politiques et culturelles) et à s'engager véritablement dans ces processus. Une approche ouverte à tous, parfois appelée « pangouvernementale » ou « approche commune », suppose que de solides partenariats soient forgés à tous les niveaux entre les pouvoirs publics, les entreprises et les organisations communautaires pour s'atteler aux priorités et politiques dans les domaines économique, social et politique. Les autorités locales jouent un rôle clef dans la mise en œuvre des politiques d'intégration sociale ainsi que dans la mobilisation et la coordination des acteurs à différents niveaux. S'engager dans un choix politique n'est pas l'apanage des seuls gouvernements. Une société civile dynamique et un secteur privé responsable doivent comprendre que l'intégration sociale va dans le sens de leurs intérêts et concourir à sa réalisation.

74. Les choix politiques devraient également reposer sur des données probantes et être sujets à révision sur la base d'un suivi. Des cadres d'évaluation, notamment des indicateurs spécifiques, devraient être mis au point aux niveaux international et national, pour évaluer les progrès et identifier les lacunes. Les indicateurs doivent définir la nature du problème, être validés statistiquement et donner des informations en retour orientées sur l'action. Ils doivent aussi être mesurables et comparables de pays à pays, ainsi que ventilés par sexe, âge et autres caractéristiques. Il est important de bien comprendre qu'en matière de politique sociale, les groupes sociaux qui forment les communautés détiennent des éléments de preuve d'une importance cruciale. Ces éléments de preuve doivent être recueillis au moyen de méthodes participatives et qualitatives qui aident à mieux comprendre les données statistiques.

75. Pour placer l'intégration sociale au cœur des programmes de développement, il faut voir que, par-delà l'exécution de mandats visant des groupes spécifiques, elle représente un élément central de la lutte contre la pauvreté et le chômage et de l'édification d'une société pour tous, qui est le but ultime du développement. Les politiques d'intégration sociale devraient représenter, entre les mains des décideurs politiques, un moyen de lutter contre les crises économiques et sociales persistantes. Les crises économiques et sociales mondiales récentes sont venues rappeler brutalement que la mondialisation et l'interdépendance croissante des sociétés exigent une politique sociale audacieuse et des garanties visant à faire en sorte que tous soient parties prenantes dans le développement à l'échelle mondiale et en bénéficient.

B. Recommandations

76. **Les politiques d'intégration sociale devraient être mises en œuvre de façon concomitante aux niveaux des normes, des institutions et des programmes. Au niveau des normes, le cadre juridique doit garantir que tous les citoyens seront traités sur un pied d'égalité, quelles que soient leurs caractéristiques personnelles ou celles du groupe auquel ils appartiennent. Au niveau des institutions, les États Membres devraient se doter de mécanismes propres à faciliter la consultation des citoyens lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques d'intégration sociale. Au niveau des programmes, des mesures spécifiques devraient être prises pour favoriser l'intégration des personnes et des groupes marginalisés.**

Au niveau national

77. **Les gouvernements sont encouragés à adopter une approche cohérente de la politique économique et sociale et à veiller à la responsabilisation et à la transparence. Ils devraient renforcer et institutionnaliser la coordination en favorisant la prise en compte de l'intégration sociale dans tous les ministères.**

78. **Les politiques d'intégration sociale devraient s'inscrire dans un cadre des droits de l'homme. Les gouvernements sont encouragés à aligner leur législation nationale sur les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels ils sont partie et veiller à ce qu'elle soit appliquée aux niveaux national et local. Barrières et obstacles à la participation économique, sociale et civique doivent être identifiés et éliminés à titre prioritaire.**

79. **Les gouvernements devraient garantir à tous l'accès à une éducation de qualité et dispenser une éducation multiculturelle, dans le domaine des droits de l'homme et civique de façon à diminuer la discrimination, de permettre à chacun de faire valoir ses droits et de promouvoir une citoyenneté responsable. Si l'éducation de base constitue le fondement de l'intégration sociale, elle ne suffit toutefois pas à permettre la participation à l'économie mondiale. Il faut s'attacher à élargir l'accès, des filles et des jeunes femmes en particulier, à un enseignement secondaire de qualité.**

80. **Les gouvernements devraient mettre en place des systèmes de protection sociale de base dans les secteurs structuré et non structuré afin de promouvoir l'équité, l'inclusion, la cohésion et la stabilité dans la société. Les programmes de protection sociale devraient prendre les besoins en compte tout au long de l'existence et appuyer les pauvres et les plus vulnérables, en particulier pendant**

les périodes d'instabilité macroéconomique. Tous les pays sont encouragés à mettre en place un plancher de protection sociale.

81. Les gouvernements devraient promouvoir l'engagement civique et une large participation à l'élaboration et à l'examen des politiques socioéconomiques, et veiller à ce que les points de vue de tous les acteurs soient représentés. Afin de faciliter l'adoption de politiques sans exclusive, tous les échelons et départements du gouvernement devraient systématiser la consultation et le dialogue permanent avec tous les acteurs sociaux.

82. Les gouvernements devraient s'appuyer sur les instruments relatifs aux groupes sociaux existants, notamment le Programme d'action mondial pour la jeunesse à l'horizon 2000 et au-delà, le Plan d'action international de Madrid sur le vieillissement, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et la Convention relative aux droits des personnes handicapées pour mettre au point des politiques nationales appropriées et assurer leur pleine application. Afin de promouvoir une approche ouverte à tous, ils sont encouragés à examiner conjointement la mise en œuvre de tous les programmes et politiques axés sur des groupes sociaux.

83. Les gouvernements sont encouragés à élaborer des cadres d'évaluation nationaux pour l'intégration sociale, y compris des points de repère et des indicateurs.

Au niveau international

84. Le système des Nations Unies devrait continuer à faciliter l'échange des données d'expérience et des bonnes pratiques, notamment de stratégies concrètes visant à promouvoir la participation, la lutte contre la discrimination, la redistribution de revenus et autres mesures propres à donner une expression concrète à l'intégration sociale.

85. Les États Membres et les programmes, fonds et institutions spécialisées des Nations Unies devraient appuyer l'Initiative en faveur d'une protection sociale minimale pour tous en qu'outil d'intégration sociale efficace. Le manuel et le cadre stratégique élaborés pour les opérations communes des organismes des Nations Unies dans les différents pays dans le cadre d'une initiative interinstitutions devraient être pleinement utilisés de façon à permettre au système des Nations Unies d'aider les États Membres, à leur demande, à concevoir des mesures élémentaires de protection sociale, compte dûment tenu des priorités et circonstances nationales.

86. La communauté internationale est invitée à réfléchir aux mandats qui orientent actuellement l'action dans le domaine de l'inclusion sociale des différents groupes et à examiner leurs points communs afin de faciliter leur pleine exécution de manière coordonnée.