



« UNE STRATÉGIE POUR INTÉGRER ET FAVORISER LES PERSONNES HANDICAPÉES »

Odessa, Ukraine

Période de mise en œuvre : 1991 (mis en place) | Étude de cas rédigée en 2010

OGOIN, une ONG de défense des personnes handicapées à Odessa, a été créée le 28 mai 1989. En 1990, plusieurs membres d'OGOIN ont été élus membres du Conseil municipal, ce qui a donné lieu à la création de la Commission de la ville pour les personnes handicapées – unique en Ukraine – et à l'adoption en 1991 du programme municipal appelé « Equality », qui est encore actif. Le programme a pour objectif principal d'améliorer les conditions de vie des personnes ayant des capacités physiques limitées et de leur garantir l'accès à différentes installations de l'infrastructure municipale (espaces publics, usage social ou logement), afin de créer un milieu sans barrières dans la ville. Les bénéficiaires du programme sont les personnes handicapées d'Odessa et leurs familles. Les représentants des organisations de défense des personnes handicapées sont régulièrement invités à assister aux séances de la Commission afin d'analyser les réussites et les échecs du programme et de rassembler des propositions pour de futures actions et créer une liste d'actions à développer par le biais du budget municipal.



L'**Observatoire villes inclusives** a été lancé en 2008 par la Commission inclusion sociale, démocratie participative et droits humains dans le but de créer un espace d'analyse et de réflexion sur les politiques locales d'inclusion sociale. L'initiative a été développée avec le soutien scientifique du professeur Yves Cabannes (University College London) et du Centre d'études sociales (CES) de l'université de Coimbra. À l'heure actuelle, l'Observatoire contient plus de soixante études de cas développées principalement entre 2008 et 2010. Bien que nombre de ces études fassent référence à des politiques déjà finalisées, elles ont encore beaucoup à offrir : de la capitalisation des connaissances acquises par d'autres gouvernements locaux à la découverte de moyens alternatifs pour relever les défis locaux sur l'inclusion sociale.

Contexte

Contexte local

La ville d'Odessa compte 1 009 204 habitants et se trouve dans une région métropolitaine d'environ 2 386 000 habitants. Odessa est la cinquième ville d'Ukraine (Comité national des Statistiques de la région d'Odessa) et l'un des principaux ports et centres industriels ukrainiens, où sont implantées de grandes entreprises des secteurs chimique, pétrolier et agro-alimentaire, entre autres. L'importance de la ville vient aussi de son potentiel en termes de loisirs et de son patrimoine historique, faisant d'elle l'une des principales attractions touristiques de la côte septentrionale de la Mer noire.

Contexte gouvernemental et décentralisation

En Ukraine, les principes fondamentaux du processus de décentralisation ont été inscrits dans la Constitution de 1996 et dans la loi sur « l'autonomie des gouvernements locaux en Ukraine » (21 mai 1997). Ces textes consacrent les principes de décentralisation des pouvoirs publics et la priorité des unités territoriales ou communautés connues sous le nom de *gromada*. Toutefois, ces principes n'ont pas été mis en œuvre dans leur totalité.

Ainsi, il existe actuellement un système mixte, combinant le gouvernement étatique local et le gouvernement local autonome à l'échelle des districts (*raïon*) et des régions (*oblast*). D'une part, les conseils provinciaux et de district sont des organes du gouvernement local autonome, représentant les intérêts des *gromada* territoriaux ; et d'autre part, les administrations étatiques des provinces et des districts sont les organes locaux du pouvoir exécutif de l'État investis des fonctions exécutives desdits conseils. Cette combinaison de structures municipales et étatiques déroge en réalité aux principes du gouvernement local autonome, en conservant certaines compétences dans le domaine de l'État.

Les projets de réforme n'ont pas entièrement abouti du fait des divisions politiques et sont encore en cours. En Ukraine, l'organisation administrative et territoriale présente une triple structure : le niveau supérieur comprend la République autonome de Crimée, 26 régions, et deux villes - Kiev et Sébastopol -, qui sont toutes deux dotées d'un statut spécial. L'échelon suivant, le niveau municipal supérieur, comprend 490 districts et villes de district. Le niveau inférieur comprend les districts des villes, les villes subordonnées au district, les petites villes, les établissements humains et les villages.

Les organes du gouvernement local autonome peuvent créer, conformément à la loi, des impôts et des taxes locales, qui sont alloués aux budgets appropriés. En Ukraine, les soins de santé, l'éducation et les affaires sociales représentent plus de 80% de la dépense publique à l'échelle locale. En outre, les autorités locales ukrainiennes gèrent le foncier municipal et les finances locales, garantissent l'urbanisation de certains territoires, fournissent des services à la population, assurent la participation et sont responsables de l'ordre public.

Échelon institutionnel de la politique : Municipal

Contexte social

Plus de 48 000 adultes (environ 5,5% de la population totale, ce qui correspond à la moyenne ukrainienne) et presque 3 000 enfants vivant avec différents types de handicaps résident actuellement à Odessa.¹

Description complète – Présentation de la politique

Le programme pour l'intégration des personnes handicapées d'Odessa est un programme municipal appelé « Equality », visant à créer une ville sans barrières pour les personnes ayant des handicaps physiques en réaménageant les infrastructures de la ville, en construisant des installations spéciales et en mettant en place des services municipaux pour ces personnes.

Le programme est unique en Ukraine, à deux titres : tout d'abord, son niveau d'institutionnalisation est élevé (existence d'un comité politique spécifique à la municipalité) et ensuite, son caractère participatif, quoique faible, est encore très rare en Ukraine. Actuellement, Odessa est la seule ville ukrainienne à gérer un programme de ce genre et la ville la mieux adaptée aux personnes handicapées.

Antécédents / origines

Les origines de la politique actuelle « Equality » à Odessa sont issues de l'engagement d'OGOIN – une organisation « parapluie » des personnes handicapées de la ville. OGOIN est une organisation non-gouvernementale sans but lucratif créée par un groupe de personnes handicapées d'Odessa en mai 1989 et inscrite à la municipalité le 20 juillet 1989. Les principaux objectifs de l'organisation consistent à promouvoir les droits civils des personnes handicapées et à les aider à atteindre un niveau de participation sociale identique à celui des personnes valides.

Le besoin d'une telle organisation est né de la fin du modèle social et d'emploi de l'Union soviétique dans lequel l'État assumait toute la responsabilité des soins sociaux et où les organisations étatiques des personnes handicapées leur garantissaient des emplois. Ainsi, presque tout le petit matériel électrique, comme les interrupteurs et prises électriques, était fabriqué par les ateliers de l'Union des Personnes malvoyantes. Après le démantèlement de l'Union soviétique, ces ateliers ont beaucoup souffert des conditions de l'économie de marché, perdant des bénéficiaires dans la concurrence des marchés, entraînant la perte d'emploi pour de nombreuses personnes malvoyantes.

Afin d'étudier d'autres expériences, OGOIN a contacté plusieurs organisations de personnes handicapées dans les villes jumelées avec Odessa. A la fin de 1990, des représentants d'organisations ont participé au Congrès scandinave des Personnes handicapées à Oulu (Finlande), l'une des 28 villes jumelées avec Odessa. À Oulu ils ont découvert une ville riche en installations pour les personnes handicapées, disposant de rampes, d'espaces de stationnement, d'ascenseurs et de nombreuses connaissances techniques en matière de construction de toilettes et de conception d'espaces publics.

Dès lors, l'objectif principal a été de trouver une solution pour rendre les conditions de vie des personnes handicapées d'Odessa similaires à ce qu'ils imaginent être les « normes européennes existantes ». C'est ainsi qu'a surgi l'idée de réaliser un programme spécifique à l'échelle européenne.

Objectifs de la politique

¹ <http://www.odessa.ua/ru/news/31222/>

OGOIN a toujours estimé qu'il existait trois facteurs principaux indispensables pour changer le système de relations entre l'État et les personnes handicapées:

1. La création de documents régulant la relation entre les personnes handicapées et les autorités étatiques et municipales ;
2. L'implication de tous les services municipaux (y compris ceux responsables de l'éducation, de l'emploi et de la santé) dans le rééquipement des infrastructures urbaines ; et
3. La création d'une commission sur les problèmes des personnes handicapées au sein du Conseil municipal.

Chronologie de la mise en œuvre de la politique

Afin d'atteindre ces objectifs, plusieurs subdivisions de l'organisation OGOIN des districts d'Odessa se sont inscrites comme organisations indépendantes (conformément à la loi électorale municipale en vigueur à l'époque). Cette stratégie a permis à l'organisation de présenter ses candidats aux élections des conseils de district et au conseil municipal en 1990. Trois des candidats de l'OGOIN ont été élus à l'échelle des districts et un candidat a été élu au conseil municipal. En qualité de membres du district et du conseil municipal, ils ont pu aider à régler différents problèmes en luttant « de l'intérieur » au sein des institutions publiques.

Du 03 au 05 octobre 1990, OGOIN a organisé le premier congrès des organisations de personnes handicapées en Ukraine, et a participé à l'élaboration de la loi ukrainienne sur la protection sociale des personnes handicapées.

Enfin, OGOIN a été l'un des principaux acteurs de l'élaboration du programme municipal « Equality » qui a été approuvé lors de la séance du Conseil municipal du 14 mars 1991. L'exécution du programme a été lente et souvent incomplète. La lutte pour sa mise en œuvre complète exigera encore du temps et des efforts.

Pendant la crise du gaz de 1991, de nouveau à l'initiative d'OGOIN, le conseil municipal a mis en place une « station service mobile pour les véhicules des personnes handicapées ». Vers la fin 1993 – et encore grâce à la pression de différentes actions et mobilisations d'OGOIN (y compris des piquets de grève devant l'Hôtel de Ville) –, les personnes handicapées ont continué à recevoir de l'essence gratuite par le biais de chèques municipaux, même si à cette époque-là le système des « stations services mobiles » avait déjà été démantelé.

En 1993, deux bus spécialement équipés et 3 minibus ont été mis à disposition par la municipalité pour permettre à OGOIN d'organiser des activités de plein air pour les personnes handicapées : randonnées à la campagne, pièces de théâtre et expositions, etc. Le 1^{er} juillet 1993, a été créé le service municipal *Invataxi* qui fournit des services de transport aux hôpitaux et aux gares. Le club d'échecs Assedo a également été créé à cette époque (actif entre 1989 et 1994, il a dû fermer suite aux difficultés économiques du pays), ainsi que le club de musique et de poésie Otrada (actif depuis 1991) et le studio artistique Acacia blanc (actif depuis 1993), qui a organisé plus de 25 expositions. D'autres nouvelles institutions ont vu le jour dans le cadre du programme « Equality » : le Club de rencontres Espérance (actif depuis 1995), le club féminin Lesia (actif depuis 1995), le club de dialogue des jeunes (actif depuis 1997), le centre de Presse Invapress (actif entre 1995 et 1996, mais qui a dû fermer suite à la redistribution de la propriété au sein du secteur des médias de la ville) et le club de basket sur fauteuil roulant d'Odessa (actif depuis 2001). Une compétition de basket en fauteuil roulant se tient tous les ans depuis 2003.

En 1995 la première plage pour les véhicules des personnes handicapées a été aménagée. Deux autres plages ont été équipées ultérieurement. Il s'agit là d'une réussite importante, étant donné que généralement à Odessa les véhicules n'ont pas accès au littoral puisque la circulation est interdite sur la zone de la plage.

En 1997, OGOIN a remporté le prix de la « Création d'un système d'emploi durable » du Consortium/Elwin Institute, permettant ainsi l'achat d'ordinateurs et d'équipement destinés aux formations professionnelles de dactylographie, comptabilité, publicité et design, marketing par Internet. Ces formations existent encore aujourd'hui. Un grand nombre de diplômés a trouvé un emploi. Toutefois, nous ne disposons pas de données statistiques continues concernant les diplômés des formations et leurs futures carrières. C'est pourquoi, l'impact global de cette activité ne peut pas être mesuré.

À la suite d'efforts répétés d'OGOIN, une commission sur les problèmes des personnes handicapées a été mise en place en 1998 au Conseil municipal. Sur la base du programme « Equality » créé auparavant, la commission a soumis ses propositions à l'administration municipale et le programme municipal a été approuvé le 16 août 2001 (décision du conseil municipal n° 556). Actuellement, Odessa est la seule ville d'Ukraine à avoir une commission de ce genre et à gérer un programme municipal pour la défense des droits d'accès à la ville des personnes handicapées.

À l'heure actuelle, des représentants de plusieurs organisations de personnes handicapées sont régulièrement invités aux séances de la commission pour analyser les réussites et les échecs du programme et pour réunir des propositions d'actions futures et établir une liste d'installations à construire ou à développer par le biais du budget municipal.

Afin d'améliorer les conditions de vie des personnes avec des capacités physiques limitées et de leur garantir l'accès aux différentes installations des infrastructures municipales (par exemple, les espaces publics, les usages sociaux ou le logement), le Conseil municipal d'Odessa a approuvé la résolution n° 2160-V le 22 janvier 2008, en adoptant une nouvelle édition du programme municipal « Equality » pour la période 2008-2011 (Programme municipal pour l'égalité à Odessa).

Dans le cadre de ce programme, la Municipalité a prévu de:

- Créer un système de contrôle public pour superviser la conception et la construction d'habitations et d'installations sociales, de rues et d'autoroutes, de petites installations d'infrastructure urbaine et objets de signalisation répondant aux besoins d'accès des personnes handicapées ;
- Construire des rambardes, des rampes et des ascenseurs dans les espaces publics, édifices sociaux et logement adaptés grâce au budget municipal ou grâce à d'autres sources de financement
- Mettre à disposition des feux de circulation à signaux acoustiques, etc.;
- Mettre en place une station service municipale pour les véhicules et d'autres dispositifs techniques pour les personnes handicapées ;
- Garantir des services de transport municipal pour les personnes handicapées ;
- Equiper des espaces de loisirs sur les plages de la ville pour les personnes handicapées ;
- Promouvoir la réhabilitation sociale et l'emploi ;

- Étudier les infrastructures de la ville pour assurer l'efficacité et la transparence des fonds utilisés dans le futur.

Agents concernés, bénéficiaires et processus participatifs

Agents concernés

Le programme « Equality » a été développé et mis en place comme un partenariat entre le Conseil municipal et plusieurs ONG de personnes handicapées comme OGOIN et ses membres institutionnels (par exemple : Société des personnes malvoyantes, Société des personnes malentendantes, Organisation des vétérans de la guerre d'Afghanistan, etc.).

Bénéficiaires

Les habitants handicapés d'Odessa et leurs familles. Des rapports annuels non-détaillés se trouvent sur le site web de la ville d'Odessa² ainsi que le Rapport du Département supérieur d'Odessa du travail et de la protection sociale (disponible en ligne).

Processus participatifs mis en œuvre

Le programme contient des éléments de participation « indirecte ». Les personnes handicapées de la ville soumettent leurs demandes d'ajustements locaux à leur ONG. Les ONG choisissent leurs priorités concernant les travaux, les installations ou les services les plus souhaités, et leurs représentants réguliers à la Commission municipale des Personnes handicapées les soumettent afin de les inclure dans le Programme de l'année suivante. Des plus grandes réunions ont lieu tous les trois mois avec les représentants des ONG pour évaluer la mise en œuvre du programme. Seuls les représentants des ONG peuvent participer à ces réunions, les gens sont informés des résultats de ces réunions par les représentants des ONG dans des lieux destinés à cet usage. Les particuliers peuvent adresser leurs demandes ou plaintes à la commission du Conseil municipal qui néanmoins sert essentiellement à préciser les échecs de la mise en œuvre d'un programme, ou les domaines méritant une attention spéciale dans le cadre du programme déjà approuvé. Aucun compte-rendu n'est disponible à la consultation publique, ce qui est une pratique courante dans la planification municipale en Ukraine.

Processus d'institutionnalisation et financement

Processus d'institutionnalisation

Une commission pour les personnes handicapées a été instaurée au sein du Conseil municipal en 1998. Sur la base du programme « Equality » créé auparavant, la Commission a soumis ses propositions à l'administration de la ville et le programme municipal a été approuvé le 16 août 2001 (décision du Conseil municipal n° 556). Actuellement, Odessa est la seule ville ukrainienne à avoir une commission de ce genre et un programme municipal pour la défense des droits d'accès à la ville des personnes handicapées.

Dans le cadre de la loi « Sur l'autonomie des gouvernements locaux en Ukraine », article 42, le Conseil municipal d'Odessa met en place un programme urbain appelé « Equity », renouvelé tous les 3 ans. L'édition actuelle a été approuvée par la résolution n° 2160-V du Conseil municipal le 22 janvier 2008.

Financement

² <http://www.odessa.ua/ru/news/31744/>.

Le programme est financé par le budget municipal. Les montants initialement prévus étaient :

2009 : 1 373 865 hryvnyas (environ 139 478 euros³)

2010 : 1 265 640 hryvnyas (soit environ 111 706 euros)

2011 : 1 271 140 hryvnyas (soit 117 807 euros).

En 2009, le budget du programme s'élevait à environ 0,06% des dépenses budgétaires totales de la municipalité. En 2010, l'allocation pour le programme a diminué considérablement ; toutefois, en février 2010, le programme a reçu un financement supplémentaire doublant le montant total pour atteindre 2 600 000 hryvnias. À ce niveau, les coûts du programme ont représenté de nouveau environ 0,06% de la dépense budgétaire municipale.

Malheureusement, il n'est pas possible de calculer le montant des dons privés qui existent sans aucun doute. Il est impossible d'accéder à cette information si les ONG ne souhaitent pas la rendre publique et les administrations n'ont pas l'obligation de le faire.

Principaux résultats et réalisation

Principaux résultats et obstacles

Principaux résultats et réussites

Les résultats globaux du programme peuvent sembler fort modestes ou impressionnants, en fonction de la base de comparaison. Odessa est la seule ville ukrainienne à avoir une commission politique pour les personnes handicapées, la seule ville qui continue à construire des rampes dans les bâtiments anciens (là où elles n'avaient pas été construites au départ), la ville ayant le plus grand nombre de feux de circulation à signaux acoustiques en Ukraine (il y a 58 feux de circulation à signaux acoustiques à Odessa, contre 30 à Kiev). Selon une étude de l'Institut des municipalités menée en février 2010, Odessa se place en tête en ce qui concerne le niveau de qualité de vie parmi les villes ukrainiennes. Cependant, il existe encore des difficultés telles que le manque de transparence dans l'usage des financements (qui est typique de toute l'Ukraine). En outre, l'infrastructure municipale est encore extrêmement pauvre par rapport à la plupart des villes européennes, même si, face à d'autres grandes villes ukrainiennes, Odessa bénéficie du plus grand nombre d'installations pour les personnes handicapées.

Principaux obstacles

Outre les difficultés financières, le programme a rencontré quelques obstacles spécifiques. Par exemple, l'installation initiale des feux de circulation à signaux acoustiques a échoué de par le manque d'équipement certifié en Ukraine. L'acquisition de ces feux de circulation à l'étranger et leur processus de certification en Ukraine ont pris un certain temps. Les problèmes de ce genre découlent généralement du manque de préparation des institutions du gouvernement local et des acteurs locaux pour œuvrer dans un environnement réformé, dans les conditions de faible décentralisation et de manque de responsabilités et de compétences clairement définies pour les gouvernements locaux et les communautés locales. Les hauts niveaux de bureaucratie et de corruption créent différents obstacles formels à la mise en œuvre de tout programme.

³ Selon le taux de change 2009 fourni par la Banque nationale d'Ukraine : <http://bank.gov.ua/Engl/default.htm>.

Transposition ou adaptation de la pratique ailleurs

L'intérêt particulier de cette politique est d'être unique en Ukraine. Jusqu'à présent, Odessa est la seule ville à avoir un programme d'intégration des personnes handicapées qui soit à la fois très institutionnalisé et participatif. Il a pu atteindre son niveau d'institutionnalisation en partie grâce à une certaine « chance » et aux actions rapides d'OGOIN en 1989, lorsque certains de ses représentants ont réussi à occuper des sièges de conseillers municipaux. Cette pratique ne peut pas être directement reproduite ailleurs car la législation nationale ukrainienne ne permet pas aux représentants des ONG de se porter candidats aux élections municipales. Mais le schéma d'une Commission responsable des questions intéressant les personnes handicapées avec la participation des représentants des organisations, est un mécanisme pouvant être mis en œuvre dans d'autres endroits.

En savoir plus

Cette étude de cas a été étudiée et rédigée par Olena Luchyna sous la supervision du Dr. Giovanni Allegretti, du Centre d'Études sociales de l'Université de Coimbra (Portugal) en 2010.

Commission d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) :

Page web: <https://www.uclg-cisdg.org/>

Coordonnées: cisdg1@uclg.org | +34 933 42 87 70

Références bibliographiques

Chernenko, Sergey (Head of Municipal Assembly Disabled People's Committee). Interview on the 'Equity' program implementation on Glas TV Channel. <http://video.glasweb.com/>

National Statistics Committee in Odessa Region: <http://www.od.ukrstat.gov.ua/>

Odessa Municipal Equality Program: <http://www.odessa.ua/acts/council/12482/>

Organization of Disabled People in the City of Odessa:
http://www.ogoin.odessa.net/800_600/ukr/home.html

Report of Odessa Head Department on Labour and Social Protection:
<http://qupszn.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&IDPage=1591&id=135>

The 'Equity' Program working. "Odessky Vestnik", No.227-228, 2010.
<http://www.odvestnik.com.ua/issue/201/4563/>

The Implementation of 'Equity' Program. The View from Odessa. http://od-news.com/index.php?option=com_content&task=view&id=9158&Itemid=2

United Cities and Local Governments, 2008, *First Global Report on Decentralization and Local Democracy* (GOLD Report). Barcelona: UCLG.

United Cities and Local Governments, 2010, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Barcelona: UCLG.