

# **AGENDA 21 LOCAL ET REPRESENTATION POLITIQUE DES POPULATIONS ISSUES DE L'IMMIGRATION EN ITALIE : ENJEUX ET PERSPECTIVES**

\*ESOH ELAME, CHERCHEUR ASSOCIE, INSTITUT DE GEOGRAPHIE ALPINE - GRENOBLE

---

## **RESUME**

L'Agenda 21 local est un instrument opératoire qui permet de traduire, au niveau local, l'ancrage du développement durable. Comme processus participatif de planification territoriale, l'Agenda 21 local est supposé interpeller toute la population d'un territoire sans aucune discrimination. Dès lors, les politiques de mise en place de villes durables devraient s'accompagner de l'élaboration d'outils de participation de tous les citoyens aux processus décisionnels au niveau local, les personnes issues de l'immigration comprises. Or tel n'est pas encore le cas. L'Agenda 21 local ne rime pas avec participation politique des migrants dans la vie de la cité. L'article, en analysant le contexte italien, plaide pour une nouvelle vision de l'Agenda 21 local où les questions liées à l'immigration et notamment celle de la participation des migrants aux processus décisionnels au niveau local, y soient plus incisives.

**Mots clés :** Migrants, Participation, Agenda 21 local

## 1 INTRODUCTION

L'Italie est devenue depuis les années 90, une terre d'accueil des migrants. Comme dans la plupart des pays industrialisés, la population italienne est vieillissante. L'immigration bien que n'étant pas la solution, est entrain de contrer les conséquences d'un faible taux de natalité, caractérisé par une population active déclinante. Les travailleurs immigrés sont alors considérés comme ressource importante pour la croissance économique. C'est d'ailleurs ce qui explique le fait qu'ils jouent un rôle clé pour contrer la pénurie de main-d'œuvre dans plusieurs secteurs de l'économie nationale qui risqueraient la paralysie. La dernière loi sur l'immigration dite « Fini-Bossi » sur l'immigration se fonde sur la logique des contrats de travail qui visent à lier le séjour des étrangers liés à l'emploi (Livi Bacci.,2002 – Caputo A.,2002 – Calò E.,2001 – Nascimbene B.,2003). Ainsi, les droits au séjour et au travail avec la nouvelle loi, sont accordés en fonction des stricts besoins de l'économie. Les immigrés n'ont vraiment pas la possibilité aussi bien au niveau local que national, de participer aux processus d'élaboration et de prise de décision sur les questions qui les touchent directement comme sur l'ensemble des autres problématiques qui concernent le développement de leur ville de résidence.

Face à cette situation, certaines villes tentent avec difficultés de mettre en place des outils de participation des migrants à la vie publique. Seulement, dans bien de cas, ces instruments ne s'intègrent pas dans le processus de mise en place des Agendas 21 locaux qui doivent pourtant placer les besoins sociaux, culturels, économiques, écologiques et politiques de tous les citoyens au cœur des décisions y compris les migrants (Esoh Elamé.,2003). Les expériences actuelles d'Agenda 21 local tendent à exclure les migrants. Elles n'aboutissent pas à une élaboration participative interactive d'outils et instruments favorisant l'implication réelle des migrants à la vie publique et dans les débats sur le développement durable de leur ville d'accueil. Ainsi dans plusieurs villes, les efforts menés pour favoriser la participation des migrants à la vie publique ne riment pas avec le processus de mise en place et de monitoring des Agendas 21 locaux.

Nous essayerons dans cette recherche exploratoire de caractériser dans un premier lieu, la situation italienne pour ce qui est de l'implication des migrants aux processus de prise de décision. Cela nous conduira à analyser les différents aménagements en cours d'expérimentation dans certaines villes. Dans un deuxième temps, nous analyserons les Agendas 21 locaux des villes de Ferrara et Reggio Emilia afin de montrer la place et l'importance accordée aux problématiques liées à l'immigration. Il s'agira pour nous d'analyser le décalage important qu'il y a entre Agenda 21 local et migration et entre Agenda 21 local et outils de participation des populations aux processus de prise de décision. Nous proposerons une batterie de mesures à mettre en place afin de favoriser la participation des migrants au processus d'élaboration des Agendas 21 locaux.

## 2 LA PARTICIPATION POLITIQUE DES MIGRANTS EN ITALIE

Le débat sur la participation politique des immigrés en Europe est généralement axé sur les domaines suivants: droits civils, droits syndicaux, associations d'immigrés, organes consultatifs (assemblées consultatives, conseils, associations aux différents niveaux politiques), droits électoraux (droits de vote et d'éligibilité), naturalisation. Pour traiter cette question dans le contexte italien, nous nous intéressons aux relations entre collectivités locales et migrants sur le plan politique. En effet, il s'agit pour nous de comprendre comment l'action publique locale inscrit les migrants dans le processus décisionnel en référence à la citoyenneté de résidence (Oriol P,1985, 1992, 1994). Quels outils les décideurs publics locaux essayent-ils de mettre en place pour favoriser l'intégration politique des migrants dans les collectivités locales italiennes? Nous nous proposons ici d'inventorier ces outils et de comprendre leur réelle incidence dans l'intégration politique des migrants dans leurs villes de résidence.

### 2.1 Les organes consultatifs

Par organes consultatifs, on entend l'ensemble des assemblées consultatives, conseils, associations aux différents niveaux politiques, mis en place dans un Etat, pour permettre aux immigrés de faire entendre leur voix sur des questions qui les concernent en tant que résidents. Ils peuvent constituer la principale forme de participation ou être un complément de suffrage aux élections locales. L'objectif commun à tous, bien au-delà des différences de structures, de compositions et de moyens, est la promotion d'une réflexion, d'un dialogue, d'initiatives entre les représentants des immigrés et les fonctionnaires de l'Etat sur la problématique des migrations. Ils ont deux avantages: d'une part, ils associent les migrants aux processus de décision politique et d'autre part, ils familiarisent la population nationale à l'idée d'une participation de la population étrangère.

D'une manière générale, en Italie, il existe quelques organes consultatifs qui se consacrent essentiellement aux questions d'immigration et d'intégration. Les associations de migrants sont sous-représentées dans ces institutions qui ont pourtant été mises en place pour favoriser l'intégration de leurs adhérents. Au niveau national, il existe un organe de consultation des immigrés mis sur pied par le Ministère de l'Emploi en 1986, suite à l'entrée en vigueur de la première loi sur l'immigration. Cet organe n'a jusqu'ici vraiment pas fonctionné comme il se devait. Pour sa part, le gouvernement de Centre-droit actuellement au pouvoir n'a pas encore manifesté sa volonté de vouloir se servir de cet instrument de consultation.

Toujours sur le plan national, depuis 1995, il existe un comité de consultation pour les questions d'immigration et d'intégration du Conseil National de l'Economie et du Travail (CNEL), principale instance consultative auprès du parlement et du gouvernement. Ce comité de consultation a été fondé sur un système de représentation paritaire des institutions, des pouvoirs locaux, des syndicats, des experts, des associations et des immigrés.

Au niveau local, la première loi sur l'immigration prévoyait la formation d'instances consultatives dans chacune des 20 régions. *«Contrairement au conseil national, certaines de ces instances régionales donnent satisfaction et continuent d'avoir une action efficace»* (Vaifra Palenca., 1999). La mise en place de ces instances consultatives a conduit les Régions italiennes à disposer d'une loi régionale sur l'immigration. Toujours sur le plan local, certaines municipalités ont aussi formé des organes de consultation qui rassemblent mouvements associatifs issus de l'immigration, organisations caritatives et syndicales s'occupant de l'immigration. Les membres de cet organe consultatif sont chargés de faire des propositions sur les politiques d'immigration au niveau communal et de donner leur avis sur les actions que les élus entendent mener en la matière. La première expérimentation des conseils consultatifs pour étrangers a été réalisée à Turin. Les villes de Modène, Padoue vont dans le même sens. Au total, au niveau communal, ces structures sont restées marginales. Pourtant si elles avaient été diffusées dans la plupart des villes, elles auraient contribué à sensibiliser l'opinion publique sur la nécessité d'accorder plus d'importance à la participation des migrants aux processus de prise de décision. Elles auraient pu aussi sensibiliser les migrants à l'apprentissage des règles démocratiques et de fonctionnement des institutions locales.

## 2.2 Les conseillers municipaux associés

Certaines municipalités ont aménagé leur statut afin de permettre la représentation des communautés issues de l'immigration au sein du conseil municipal. Cette modification prévoit entre autre l'élection des représentants des populations issues de l'immigration par les résidents immigrés non communautaires, la participation au débat lors des conseils municipaux mais sans droit de vote, la disposition d'avantages qu'ont les autres élus (secrétariat, jetons de présence au conseil). Le nombre de représentants à élire est fonction du nombre de migrants étrangers dans la ville. Pour l'instant, très peu de villes ont expérimenté cette pratique. Actuellement, on rencontre les conseillers municipaux associés dans les villes d'Ancône, Macerata, Urbania, Chiaravalle, Senigallia, Nonantola, Pompéi. Les villes de Rome, Firenze, Venise et Pesaro ont modifié leur statut communal afin que les migrants soient représentés au sein du conseil municipal par des conseillers municipaux associés votés par les populations résidentes issues de l'immigration.

Il est important de signaler l'expérience de la ville de Padoue qui a pris l'option de disposer d'un conseil des minorités ethniques et d'un conseiller municipal associé. Dans la ville de Padoue, en 1997, la mairie a mis en place un Conseil des communautés immigrées composé de 25 membres qui représentent les associations immigrées de la ville. Le président du Conseil des minorités ethniques est élu lors d'une assemblée plénière réunissant l'ensemble des 25 membres. Le président élu officie aussi comme conseiller municipal associé. Dans la ville de Modène, le président de l'organe consultatif peut participer en qualité de conseiller associé au conseil municipal.

D'une manière générale, les expériences de conseillers municipaux associés menées jusqu'ici par les migrants n'ont qu'un faible écho auprès des médias. En outre, les conseillers municipaux associés rencontrent des difficultés d'ordre politique dû au manque d'enthousiasme des élus de gauche et de droite, à la faible visibilité politique qui leur est accordée, au caractère symbolique de leur action qui finit par les démotiver, aux conflits entre communautés ethniques. Au total ces conseillers municipaux associés s'apparentent de plus en plus à des éléments symboliques de participation des migrants au processus local de prise de décision au niveau local.

### 2.3 Les conseillers provinciaux associées

Encore plus que celle des conseillers communaux associés, l'expérimentation des conseillers provinciaux associés reste très marginale. Seule la Province d'Ancône compte depuis 1997, deux conseillers associés au sein du conseil provincial. Les résultats obtenus sont très significatifs et ont améliorés les rapports entre les associations des populations issues de l'immigration et la classe dirigeante de la Province.

### 2.4 Droit de vote et d'éligibilité

Pour les migrants non communautaires, les droits de vote et d'éligibilité sont, d'une part, des éléments essentiels qui affirment leur intégration politique et d'autre part, reflètent un progrès vers la démocratie participative. La naturalisation quant à elle, permet aux résidents étrangers d'accéder à la nationalité du pays de résidence au cas où les conditions générales prévues par le code de la nationalité en vigueur (droit du sang et/ou droit du sol) ne sont pas remplies. L'accès à la nationalité du pays concerné donne lieu à l'exercice des droits politiques qui en découlent.

En Italie, les immigrés étrangers n'ont pas le droit de vote et ne peuvent se présenter aux élections locales. En outre la loi italienne sur l'acquisition de la nationalité, adoptée en 1992, affirme le principe du *jus sanguinis* "droit de sang". Ainsi un enfant né de parents étrangers en Italie, n'acquiert pas automatiquement la nationalité italienne. Il ne pourrait l'obtenir qu'en résidant légalement sur le territoire italien jusqu'à l'âge de 18 ans. Quant à la naturalisation des ressortissants non communautaires majeurs résidant en Italie, elle est une concession qui repose sur la condition préalable de la résidence légale d'au moins 10 ans. En outre, l'autonomie financière et la moralité du candidat sont aussi appréciées.

Une proposition de modification de la Constitution et prévoyant l'intégration du droit de vote aux élections locales pour des immigrés non communautaires résidant en Italie pendant au moins 5 ans avaient été proposée par le ministre de la solidarité sociale en 1998 lors de l'approbation de la loi sur l'immigration. Cet aspect de la loi n'a pas été voté au Parlement parce qu'il n'y avait pas un consensus politique des partis de Centre-gauche qui étaient alors au pouvoir. La récente loi "*Fini - Bossi*" sur l'immigration, soutenue par un gouvernement de Centre - Droite, ne fait pas allusion à la question. Mais contre toute attente, en novembre 2003, le chef du parti "*Alleanza Nazionale*" Gianfranco Fini s'est déclaré favorable au droit de vote. Il a proposé un projet de loi dont la substance est la suivante : "*aux étrangers non communautaires qui sont majeurs et séjournent de manière stable et en situation légale en Italie au moins pendant six ans, titulaires d'un permis de séjour pour un motif permettant un renouvellement indéterminé et démontrant d'avoir un revenu suffisant et n'ayant pas commis d'actes criminels, est reconnu le droit de vote passif et actif dans les élections administratives*". Ce projet suit en ce moment les différentes étapes du processus législatif. Cette proposition de Gianfranco Fini a mis à dure épreuve le gouvernement italien, l'ensemble de la des partis de la majorité gouvernementale n'y étant pas favorables.

### 2.5 Les associations d'immigrés comme instrument de participation à la vie publique

Les associations d'immigrés sont un des instruments fondamentaux dans l'intégration des migrants non communautaires au processus politique. Elles créent l'occasion pour une formation civique et politique, constituent un instrument utile pour présenter les revendications des immigrés et constituent la base pour le dialogue entre les différents groupes de la société et les autorités. Des recherches réalisées (Carchiedi.,2000, CNEL.,2000, Zincone G.,2000, Gaia Danese.,2003) montrent bien que les migrants constituent de plus en plus des associations, le plus souvent sur une base ethnique. Il existe aussi des associations multiethniques et depuis quelques années, le besoin de constituer des associations religieuses croit, en particulier pour les immigrés musulmans. Ce sont dans la plupart des cas des associations ayant une dimension locale, opérant dans une sphère communale, provinciale et régionale. Il existe peu d'organisations qui jouissent d'une représentativité nationale. De fait, elles se trouvent exclues des négociations et participation aux prises de décision sur le plan national. Ce sont alors les syndicats, les associations religieuses et caritatives qui essaient de défendre leurs intérêts.

Les immigrés sont libres d'adhérer à des organisations telles que les syndicats. Leur participation à ces instances en tant que travailleurs ou membres du conseil d'administration n'est pas élevée. Pour ce qui est de leur fonctionnement, très peu d'associations de migrants reçoivent des subventions de la part des collectivités locales. Devant autofinancer leurs activités, elles se trouvent obligées de limiter leur champ d'actions.

En conclusion, les expériences significatives de participation politique des migrants restent très marginales en Italie. Ce qui explique le fait que ces expérimentations demeurent éparées, le plus souvent sans coordination, totalement dépourvues d'un véritable projet politique.

### 3 LA PARTICIPATION DES MIGRANTS DANS LE CYCLE DE VIE DES AGENDAS 21 LOCAUX

L'Agenda 21 local constitue un outil stratégique permettant l'ancrage du développement durable dans un territoire. Pour cela, il doit symboliser le processus de concrétisation du développement durable dans un territoire à travers un processus participatif qui mobilise tous les citoyens. En effet, l'Agenda 21 local implique un processus de concertation avec l'ensemble des acteurs locaux (Esoh Elamé.,2004) faisant ainsi de la participation une de ses pierres angulaires. A ce propos, il est pertinent de se questionner sur le rôle des migrants dans la mise en place des agendas 21 locaux (Esoh Elamé.,2004). Les problématiques liées à l'immigration font-elles parties du débat et des actions de l'Agenda 21 local? Les actions conjuguées dans le processus de mise en place des Agendas 21 locaux favorisent-elles l'élaboration d'outils de participation des migrants aux processus de prise de décision au niveau local?

Pour répondre à l'ensemble de ces questionnements, nous allons dresser l'état du processus de territorialisation du développement durable en Italie. Ensuite, nous analyserons les Agendas 21 locaux des villes de Ferrare et Reggio Emilia afin de voir comment la problématique de l'immigration y est prise en compte. Il sera surtout question pour nous de montrer s'il y a décalage entre le processus d'Agenda 21 local et les politiques sur l'intégration des migrants.

Le choix de ces deux villes est lié au fait qu'elles disposent déjà des Agendas 21 locaux, et plus précisément elles sont dans la phase de monitoring. Par ailleurs, elles constituent de bons archétypes territoriaux où l'immigration commence à occuper une place structurante dans l'évolution de l'espace. Le recueil des données s'est fait à partir de l'examen des documents administratifs, rapports et dossiers techniques produits dans le cadre de l'élaboration des Agendas 21 locaux de ces deux villes.

Infos générales	Ferrara	Reggio Emilia
Populations	132127 (Istat 1999)	155191 au 31.12.2004
Migrants résidents	3018 au 31.12.2003	15052 au 31.12.2004
Principales communautés de migrants	Albanais, marocains, Roumains, Ukrainiens, Philippines, iraniens, camerounais	Maroc, Albanie, Chine, Ghana, Tunisie, Egypte, Ukraine, Nigeria, Roumanie, Sri Lanka,
Date de validation de l'Agenda 21 local	2001	Juillet 2001

**Tableau 1** Quelques données démographiques des villes de Ferrara et Reggio Emilia

#### 3.1 Les Agendas 21 locaux dans le contexte italien

Du point de vue des engagements formels, plus de 500 collectivités locales italiennes<sup>1</sup> ont déjà adhéré à la Charte d'Aalborg. Ainsi l'Italie s'avère être au niveau européen, l'une des réalités les plus dynamiques en la matière de la diffusion des Agendas 21 locaux, étant donné que le tiers des collectivités locales ont adhéré à la campagne européenne des villes durables.

Les collectivités locales italiennes impliquées de manière formelle<sup>2</sup> dans le processus de réalisation de l'Agenda 21 local correspondent au 1/5 ème de la population italienne, soit environ 11 millions d'habitants. D'après focusLab (2002), plus de la moitié des collectivités italiennes qui ayant adhérees à la Charte d'Aalborg ont effectivement commencé le processus d'ancrage territorial du développement durable par le biais des Agendas 21 locaux. Parmi ces dernières, on constate que plus de la moitié sont dans la phase de diagnostic et de la mobilisation des citoyens. Par ailleurs, 18% sont dans la phase de la création du forum Agenda 21 qui coordonne l'organisation des travaux en ateliers, 13 % s'attachent à l'identification des

<sup>1</sup> D'après une étude menée en 2002 par Focuslab, il émerge qu'en 1998, l'Italie comptait seulement 35 collectivités locales sur les 446 qui adhéraient à la campagne des villes européennes durables. En 2002, les adhésions italiennes étaient de 513 sur un total de 1521 en Europe. En analysant les données de cette étude, on constate aussi que le nombre de villes italiennes qui ont adhérees à la Charte d'Aalborg (campagne des villes européennes durables) en fin 2000 étaient de 105. Ce nombre est passé en 2001 à 482, soit 4 fois plus, mettant ainsi en évidence l'impact de l'appel à projets de 2000 du ministère de l'environnement qui était réservé aux seules villes ayant formellement adhérees à la Charte d'Aalborg.

<sup>2</sup> Soulignons ici que l'adhésion formelle correspond à la simple adhésion à la Charte d'Aalborg qui ne signifie pas nécessairement que la collectivité locale en question a effectivement entamé le processus de mise en place de l'Agenda 21 local.

problèmes et causes, à la fixation des objectifs et la rédaction d'un plan thématique. Actuellement, seules 14 collectivités locales<sup>3</sup>, soit 6% des collectivités locales italiennes qui ont adhéré à la Charte d'Aalborg, sont en pleine phase de définition finale du plan d'actions de leur Agenda 21. Une hiérarchisation et une programmation des actions pour le court, moyen et long terme est alors élaborée. Dix collectivités locales<sup>4</sup>, sont passées à la phase de validation du plan d'actions et de sa mise en œuvre. Quatre<sup>5</sup> collectivités locales ont entamé le processus de suivi et d'évaluation qui leur permet de mesurer à un moment donné, le chemin parcouru pour atteindre une série d'objectifs prévus dans le plan d'actions.

Sur la base des données ici présentées, on peut donc conclure que dans l'ensemble, les collectivités locales italiennes se trouvent assez bien impliquées dans le processus de mise en place des Agendas 21 locaux. Elles se trouvent incontestablement dans une phase décisive et délicate d'élaboration et de ré-élaboration de leur instrument politique visant à traduire à l'échelle locale, les grandes lignes de l'Agenda 21 établit au Sommet de Rio. Par ailleurs, toutes les principales juridictions territoriales à savoir les communes, les provinces et les Régions se trouvent mobilisées. Cependant, les interrogations quant à la fonction de régulation et d'expérimentation de nouveaux instruments de participation des acteurs locaux au processus de prise de décision se posent: *La mise en place des Agendas 21 locaux en Italie prend-elle en compte l'ensemble des problématiques liées à l'altérité culturelle et aux interactions entre territorialité, migration et développement local durable? Tient-elle compte du fait qu'une ville durable n'est pas seulement une ville qui respecte l'environnement. Elle est aussi une ville interculturelle, résolument tournée vers la valorisation de toutes les diversités culturelles et ethniques? Considère-t-elle la diversité culturelle comme un atout de développement durable et non un handicap? Conduit-elle à un véritable processus participatif qui soit à la fois multi-sectoriel et multidimensionnel? Fait-elle émerger des préoccupations spécifiques qui font appel à la participation des migrants aux processus de prise de décision ?*

### 3.2 Résultats en terme d'implication des migrants dans les Agendas 21 locaux en Italie

Nous avons conduit notre analyse suivant deux directions. Dans un premier temps, nous avons fait une analyse du cycle normal de mise en place d'un Agenda 21 local afin de voir comment les migrants et les problématiques liées à l'immigration y sont intégrés. Dans un second temps, nous avons choisi d'analyser comment certains principes fondateurs du développement durable sont pris en compte et leurs incidences dans l'implication des migrants.

#### 3.2.1 La place des migrants et des problématiques liées à l'immigration dans les Agendas 21 locaux

La montée en puissance du concept d'Agenda 21 local, au point d'en devenir pour certains le concept référent de l'aménagement du territoire, doit plus aisément permettre de promouvoir la participation de tous les acteurs. Pour cela, nous avons bâti un plan d'analyse qui tienne compte des étapes classiques de mise en place des Agendas 21 locaux à savoir: le portage technique, l'état des lieux, le forum, le plan d'actions. En outre, ce plan d'analyse se structure suivant deux axes : le premier concerne la participation des migrants en tant qu'acteurs dans les différentes étapes de mise en place de l'Agenda 21 local tandis que le second s'intéresse de la prise en compte des problématiques liées à l'intégration des migrants dans le plan d'actions des Agendas 21 locaux indépendamment du fait que la population soit impliquée ou non.

##### 3.2.1.1 L'implication des migrants dans le portage technique de l'Agenda 21 local

Dans la pratique, le processus de mise en place de l'Agenda 21 local se fait sous la houlette d'une équipe chargée de son portage technique. Ce groupe définit la stratégie d'intégration du développement durable dans le territoire en assurant le suivi et le monitoring de l'ensemble des actions concernant l'élaboration proprement dite de l'Agenda 21 local comme document, processus et interaction entre plusieurs acteurs (Esoh Elamé.,2004).

Dans le cas des villes de Ferrare et Reggio Emilia, aucun migrant ne figure dans la commission de pilotage ou cellule opérationnelle de mise en place de l'Agenda 21 local soit comme expert, soit comme conseiller ou membre.

<sup>3</sup> 14 collectivités locales sont dans la phase de définition du plan d'actions de leur Agenda 21 local ( Comune di Brescia, Comune di Empoli, Comune di Formigine, Comune di Lecco, Comune di Massa, Comune di Pavia, Comune di Perugia, Comune di Quattro Castella, Comune di San Donato Milanese, Comune di Savona, Comune di Sestos San Giovanni, Comune di Vernazza, Comunità Montana Valtellina di Morbegno, Provincia di Bologna).

<sup>4</sup> Comune di Bellusco, Comune di Celle Ligure, Comune di Reggio Emilia, Comune di Ferrara, Comune di Santa Teresa di Gallura, Provincia di Piacenza, Provincia di Reggio Emilia, Regione Emilia-Romagna, Comune di Parma, Comune di Lucca.

<sup>5</sup> Comune di La Spezia, Provincia di Ferrara, Provincia di Modena, Provincia di Torino.

Indicateurs d'analyse de la participation des migrants au portage technique de l'Agenda 21 local	Ferrara	Reggio Emilia
Présence des migrants dans le portage technique comme expert, consultant	Non	Non
Présence des migrants dans le portage technique comme groupes-relais	Non	Non
Contact avec les associations issues de l'immigration	Non	Non
Contact avec de bureaux-conseils de migrants pour des études et conseils	Non	Non
Le portage technique de l'Agenda 21 local interpelle le conseiller municipal associé comme médiateur interculturel et représentant des migrants au conseil communal	Non. La ville de Ferrare ne dispose pas de conseiller municipal associé.	Non. La ville de Reggio Emilia ne dispose pas de conseiller municipal associé
Le portage technique de l'Agenda 21 local interpelle le conseiller provincial associé comme médiateur interculturel et représentant des migrants au conseil provincial	Non. La Province de Ferrare ne dispose pas de conseiller provincial associé	Non. La Province de Reggio Emilia ne dispose pas de conseillers provinciaux associés
Le portage technique de l'Agenda 21 local interpelle l'organe consultatif municipal ou départemental sur l'immigration	Non. Il n'existe pas d'organe consultatif des migrants au niveau municipal. Un organe consultatif existe au niveau de la Région. Mais il n'a pas été impliqué	Non car la ville ne dispose pas d'organe consultatif sur l'immigration. Cependant un tel instrument existe au niveau de la Région mais il n'est pas pris en compte ici

**Tableau 2** La participation des migrants au portage technique de l'Agenda 21 local: analyse comparative du contexte de Ferrara et de Reggio Emilia

### 3.2.1.2 Les problématiques de l'immigration dans le diagnostic territorial

L'Agenda 21 local n'est pas un texte pré-établi ni une somme d'actions éparpillées. Il est un processus dynamique qui doit tenir compte de la réalité du territoire dans tous ses aspects afin de reconstruire l'espace socialisé à travers une mobilisation durable des acteurs dans une démarche plus globale de développement. Pour cela, il est important qu'une étude préliminaire permettant de faire le diagnostic de l'ensemble des problèmes du territoire soit faite. Cet état des lieux est indispensable et reste incontournable pour une profonde connaissance des réalités culturelles, économiques, sociales, écologiques, politiques et spatiales du territoire. L'état des lieux doit avoir le mérite de mettre à plat les atouts et les points faibles du territoire. Comme outil d'aide à la décision au service des collectivités locales désirant mettre en œuvre des politiques locales de développement durable, le diagnostic territorial ne peut se limiter à une simple description de l'état de l'environnement comme c'est souvent le cas. Il ne peut non plus se réduire à une lecture simpliste du territoire qui se caractérise en un épouvantail de chiffres et pourcentages. Il doit être une étude qui présente l'état du territoire en mettant au centre des intérêts les conditions de vie des hommes et des femmes qui y résident, les dysfonctionnements du système qui empêchent la mise en place d'une gouvernance locale cohérente avec les principes et valeurs du développement durable. L'état des lieux doit être inter-actif et tenir compte de la durabilité écologique, culturelle, sociale, économique, politique et spatiale.

A Ferrara, où au départ le processus d'Agenda 21 local concernait à la fois la province et la ville, un diagnostic territorial n'avait pas été commissionné ni par la Province ni par la ville. Le premier état de lieux de Ferrare a été réalisé en 2001 et reste focalisé sur les questions d'écologie urbaine. Il ne met pas en évidence les enjeux économiques, culturels, sociaux et interculturels de Ferrara. En 2003, Ferrare a complété son précédent diagnostic territorial en y intégrant de manière marginale certaines questions sociales. Malgré cet effort, on constate une absence des questions culturelles et interculturelles tout comme un manque d'interrelation entre les problématiques culturelles, interculturelles, économiques, écologiques et sociales.

Le diagnostic territorial de Reggio Emilia s'apparente à un bilan environnemental qui aborde spécifiquement les thèmes suivants : air, eau, énergie, électromagnétisme, sol, déchets, nature et biodiversité. C'est un diagnostic qui ne conduit pas à construire un système de représentation spatiale du territoire par les acteurs locaux sur le développement durable; il souffre d'un manque d'informations sur les problématiques culturelles, interculturelles et sociales du territoire.

Les diagnostics territoriaux des deux villes n'ont pas été réalisés dans un souci prospectif en essayant d'apporter un éclairage interrogateur sur les enjeux locaux du développement durable articulant capital humain, capital artificiel, capital naturel et capital culturel. Les états des lieux réalisés ont cherché à identifier les points faibles du territoire vis-à-vis des critères du développement durable en insistant prioritairement sur les questions environnementales. Ce sont des diagnostics

territoriaux qui ont été réalisés à partir d'une réflexion systématique qui ne tient pas compte des images et opinions des acteurs sociaux puisqu'ils n'ont pas été interpellés dans le processus de collecte des données. Aucune des deux villes n'a fait d'enquêtes de terrain "bottom-up" pour analyser les attentes des populations sur l'avenir de leur ville. Aucune n'a organisé des consultations auprès des différents services et opérateurs économiques et partenaires sociaux pour les interpellier au processus en cours et de mieux cerner leurs besoins et attentes. Il n'a été procédé à aucun repérage articulé des initiatives déjà existantes sur le territoire dans le domaine social, culturel, économique, écologique, interculturel pourtant essentiel en terme de reconnaissance et visibilité au sein du processus d'élaboration de l'Agenda 21 local. Pour être plus spécifique à la problématique de l'immigration, les deux diagnostics souffrent : de la non prise en compte du travail déjà réalisé dans le cadre de la politique de la ville, sur l'intégration des migrants ; de la non évaluation des instruments qui existent sur le territoire favorisant la participation active des migrants aux processus décisionnels au niveau local ; de n'avoir pas organisé une consultation des populations issues de l'immigration et promouvoir leur participation systématique à l'état des lieux.

Indicateurs d'analyse de la prise en compte des problématiques liées à l'immigration dans la réalisation de l'Etat des lieux	Ferrara	Reggio Emilia
Présence des migrants dans le groupe chargé de réalisation de l'Etat des lieux	Non.	Non
Contacts avec les associations des immigrés lors de la réalisation de l'état des lieux	Non	Non
Contacts avec de bureaux-conseils de migrants pour des études et conseils	Non	Non
Le groupe chargé de réaliser l'Etat des lieux interpelle le conseiller municipal associé comme médiateur interculturel et représentant des migrants au conseil communal	Non. La ville ne dispose pas de conseiller municipal associé	Non. La ville ne dispose pas de conseiller municipal associé
Le groupe chargé de réaliser l'Etat des lieux interpelle le conseiller provincial associé comme médiateur interculturel et représentant des migrants au conseil provincial	Non. La ville ne dispose pas de conseiller provincial associé	Non. La ville ne dispose pas de conseiller provincial associé
Le groupe chargé de réaliser l'Etat des lieux interpelle l'organe consultatif municipal ou départemental sur l'immigration	Non car la ville ne dispose pas d'organes consultatif sur l'immigration	Non car la ville ne dispose pas d'organes consultatif sur l'immigration
Prise en compte des problèmes culturels dans le diagnostic territorial	Non	Non
Prise en compte des problèmes interculturels dans le diagnostic territorial	Non	Non
Identification des besoins culturels du territoire lors de la réalisation de l'Etat des lieux	Non	Non
Identification des besoins interculturels du territoire lors de la réalisation de l'Etat des lieux	Non.	Non
Prise en compte des problèmes liés à la coopération décentralisée dans le diagnostic territorial	Non	Non
Prise en compte des problèmes liés à la discrimination (sexuelle, orientation sexuelle, ethnique, religieuse, handicap) lors de la réalisation du diagnostic territorial	Non	Non
Prise en compte des problématiques liées à la pauvreté et à l'exclusion sociale lors de la réalisation du diagnostic environnemental	Non	Non

**Tableau 3** Prise en compte des problématiques liées à l'immigration dans la réalisation des états de lieux : analyse comparative du contexte de Ferrara et de Reggio Emilia

### 3.2.1.3 La question de l'immigration dans la mobilisation des citoyens

La mobilisation des citoyens est le point clé du processus d'Agenda 21 local. Il faut informer les populations, les impliquer dans le processus. Le forum est un comité consultatif constitué par les habitants, l'Etat, les acteurs économiques et sociaux et tout autre groupe d'intérêts. L'engagement de chaque acteur s'effectue sur la base du volontariat. Il revient aux autorités locales de s'assurer que le forum représente la société civile dans sa diversité. Le Forum comme lieu d'expression et de rencontre entre les citoyens et les décideurs, doit faire de la diversité culturelle, sociale et économique de ses acteurs son point de force. C'est pour cette raison qu'il ne faut pas perdre de vue l'implication les groupes sociaux les plus défavorisés tels les handicapés, les pauvres, les femmes, les migrants.

A Ferrara, la Province et la mairie ont constitué le 19 février 2000 un Forum citoyen appelé " *Ambiente e futuro sostenibile – environnement et futur durable*". Au total 192 personnes ont adhéré au Forum en qualité d'élus, de représentants de services publics, de représentants d'associations et de structures organisées, de partenaires sociaux et de citoyens volontaires. Le Forum, en tant que comité consultatif, s'est réuni une fois par mois durant toute l'année 2000 avec une participation moyenne de 55 personnes dans les différents ateliers thématiques mensuels. Aucun migrant tout comme aucune association d'immigrés a participé aux travaux du forum. La question de la participation des citoyens résidents issus de l'immigration ne s'est même pas posée comme une nécessité. Il a été identifié parmi les membres du Forum, un groupe de stakeholders qui se réunit périodiquement dans le cadre du suivi et du monitoring du processus d'application du plan d'actions de l'Agenda 21 local. Là non plus, la question de la participation des migrants au processus de prise de décision n'a pas été prise en compte. Cinq axes thématiques ont été choisis pour l'élaboration du plan d'actions: - production et travail - la gestion des ressources - la qualité sociale - la planification territoriale et les indicateurs stratégiques. Chacun de ces axes de travail correspond à un atelier spécifique. Aucun des cinq axes thématiques aborde de manière générale ou spécifique la question de l'immigration, de l'éducation interculturelle et de la coopération décentralisée. Les axes thématiques ne sont pas



analysés dans une perspective interculturelle. Les indicateurs mis sur pied ne tiennent pas compte des problématiques liées à l'immigration.

Le Forum Agenda 21 local de la Province et Commune de Reggio Emilia, a été constitué officiellement le 6 mai 2000. Officiellement, 224 personnes appartenant à une centaine d'organisations ont adhéré au Forum. Cinq axes thématiques ont été identifiés : Economie et activités productives; Cohésion et qualité de vie; Ressources environnementales; Ressources territoriales; Culture, information et participation. Ni associations d'immigrés, ni migrants n'ont été représentés au Forum. Dans l'axe cohésion et qualité de vie, on aborde la question de l'immigration. Parmi les 381 actions élaborées, 6 actions constituant 13 projets concernent les migrants sans toutefois qu'aucune ne fasse spécifiquement allusion à la participation au processus décisionnel.

Comme on le constate, les réseaux mis en place dans le cadre de l'Agenda 21 local à Ferrara et Reggio Emilia excluent les migrants dans le processus. A Reggio Emilia, certaines actions concernent des préoccupations qui se rapprochent des intérêts des migrants. Mais rien ne nous dit que ces derniers correspondent aux besoins prioritaires des migrants de Reggio Emilia. Puisqu'ils n'ont pas été consultés, rien ne garantit leur participation à la réalisation des actions identifiées pour eux. Le tout n'est pas d'inclure les intérêts des acteurs faibles. Il faut aussi se rassurer que ces intérêts correspondent bel et bien à leurs exigences. Une autre question émerge du plan d'actions de Reggio Emilia: des 13 actions concernant les migrants, 12 sont dans l'axe thématique "*Cohésion et qualité de vie*" et une action est dans l'axe "Culture, Information et participation". Il a donc été jugé qu'aucune action dans les axes "*Economie et activités productives, ressources environnementales et ressources territoriales*" ne concerne les migrants. On comprend alors que là non plus, l'immigration n'a pas été abordée dans une approche transversale et interscalaire.

Indicateurs d'analyse de la participation des migrants au Forum Agenda 21 local	Ferrara	Reggio Emilia
Présence des migrants dans la coordination du Forum Agenda 21 local	Non	Non
Invitation des associations d'immigrés à participer aux travaux du Forum	Non	Non
Participation des associations issues de l'immigration au Forum	Non	Non
Participation des citoyens migrants au Forum à titre personnel	Non	Non
Participation du conseiller municipal associé comme médiateur interculturel et représentant des migrants au conseil communal	Non. La ville ne dispose pas de conseiller municipal associé	Non. La ville ne dispose pas de conseiller municipal associé
Participation du conseiller provincial associé comme médiateur interculturel et représentant des migrants au conseil provincial	Non. La ville ne dispose pas de conseiller provincial associé	Non. La ville ne dispose pas de conseiller provincial associé
Participation des membres ou du représentant de l'organe consultatif municipal, départemental ou régional sur l'immigration	Non	Non, malgré le fait que la Province dispose d'un organe consultatif sur l'immigration
Prise en compte des questions liées à l'immigration dans certains axes thématiques	Non	Oui

**Tableau 4** La participation des migrants au Forum Agenda 21 local: analyse comparative du contexte de Ferrara et de Reggio Emilia

### 3.2.1.4 Les problématiques liées à l'immigration dans le plan d'actions

Le plan d'actions est une lecture synthétique, efficace et pertinente des actions passées, présentes et futures issues du travail du Forum et qui doivent être valorisées ou réalisées dans de délais raisonnables afin de concrétiser la déclinaison locale du développement durable.

Dans le cas de Ferrara, le plan d'actions contient 128 fiches de synthèse de projets qui sont subdivisées comme suit : 28 propositions dans le domaine "*production et travail*", - 40 propositions dans le domaine "*gestion des ressources*", - 39 propositions dans le domaine "*qualité sociale*" et 23 propositions dans le domaine de la "*planification territoriale*". Aucun de ces 128 propositions de projets ne concernent l'immigration. Aucune action ne favorise la mise en place d'instruments de participation des migrants aux processus décisionnels telles la valorisation du mouvement associatif des migrants, les conseillers municipal associé, le conseil consultatif, etc.

Le plan d'actions de Reggio Emilia, comprend 144 objectifs spécifiques et 381 actions structurées comme suit : 76 actions pour la thématique "*Economie et activités productives*"; 75 actions pour l'axe thématique "*Cohésion et qualité de vie*"; 87 actions pour l'axe thématique "*Ressources environnementales*"; 109 actions pour l'axe thématique "*Ressources territoriales*"; 34 actions pour l'axe thématique "*Culture, information et participation*". De ces 381 actions, il a été sélectionné 169 actions prioritaires dont 11 concernent l'immigration.

Eléments d'évaluation	Ferrara	Reggio Emilia
Nombre total de personnes ayant participé au moins à une réunion du Forum	156	97
Nombre d'organisations ayant officiellement adhéré au Forum	28	Plus d'une centaine
Axes thématiques du plan d'actions	Production et travail, Gestion des ressources, Qualité sociale, Planification territoriale.	Economie et activités productives ; Cohésion et qualité de vie; Ressources environnementales; Ressources territoriales; Culture, information et participation
Nombre d'actions par axe thématique	Production et travail : 28 actions Gestion des ressources : 40 actions Qualité sociale : 39 actions Planification territoriale : 23 actions	Economie et activités productives: 76 actions Cohésion et qualité de vie : 75 actions Ressources environnementales : 87 actions Ressources territoriales : 109 actions Culture, information et participation : 34 actions
Actions concernant les migrants dans le plan d'actions		<p><b>Objectif spécifique 5 de l'axe thématique « Cohésion et qualité de vie »</b> Action 5.1/Coordination des centres de services pour migrants;</p> <p><b>Objectif spécifique 7 de l'axe thématique « Cohésion et qualité de vie »</b></p> <p><u>Actions</u> 7.1/Constitution d'un groupe interdisciplinaire de sociologue, médiateurs interculturels, spécialistes en sciences humaine et en programmation socio-sanitaire qui seront consultés lors de la conception et de la planification urbanistique. 7.2/Constitution d'un groupe interdisciplinaire pour identifier les nouveaux critères qui tiennent compte de la cohésion sociale 7.3/ Enquête pour le monitoring des comportements « de tolérance » des migrants et des autochtones avec pour objectif de constituer un observatoire des coutumes 7.4/Services pour la recherche d'emplois pour migrants 7.5/Utilisation de différents types de langages (laboratoires de théâtre, forme de cultures populaires, théâtre de route et de quartier) 7.6/Initiatives communautaires (de la cuisine aux travaux manuels) 7.7/Mise à disposition de certaines espaces du marché aux vendeurs ambulants immigrés en situation régulière</p> <p><b>Objectif spécifique 21 de l'axe thématique « Cohésion et qualité de vie » (Ne figure pas dans les 50 objectifs prioritaires)</b></p> <p><u>Action</u> 21.1 Recherches par tranche d'âge et groupes émergents afin d'assurer un monitoring des nouveaux besoins sociaux</p> <p><b>Objectif spécifique 28 de l'axe thématique « Cohésion et qualité de vie »</b></p> <p><u>Action</u> 28.1 Statistiques et monitoring des flux migratoires</p> <p><b>Objectif spécifique 29 de l'axe thématique « Cohésion et qualité de vie »</b></p> <p><u>Actions</u> 29.2 Donner une correcte information aux prostitués de rue et à leurs clients 29.3 Réinsertion des prostitués dans le contexte social</p> <p><b>Objectif spécifique 3 de l'axe thématique « Culture, Information, Participation » (Ne figure pas dans les 50 objectifs prioritaires)</b></p> <p><u>Actions</u> 3.1 Organisation d'initiatives qui favorisent la diversité culturelle et sociale comme par exemple : rencontres d'échanges culturelles, cours de langues et culture, cours et initiatives d'éducation civique, événements de socialisation, expositions itinérantes extraordinaires, festival de cinéma, réalisation d'espace d'agrégation et de socialisation</p>

**Tableau 5** Les actions concernant directement les migrants dans les plans d'actions de l'Agenda 21 local: analyse comparative du contexte de Ferrara et de Reggio Emilia

Les plans d'actions analysés ne font pas évoluer la politique des deux villes vers une planification qui permette de renforcer la participation des migrants aux processus décisionnels. Il faut cependant souligner que la ville de Reggio Emilia se démarque très bien de Ferrara puisque son Agenda 21 local a des actions qui permettent aux migrants de participer à la territorialisation du développement durable. On peut espérer qu'ils pourront profiter de cette occasion pour participer aux travaux de monitoring afin d'influencer le processus en cours en revendiquant l'inclusion des outils de participation aux prises de décision.

Nous sommes en présence de deux plans d'actions qui ne favorisent pas la démocratie participative en ce qui concerne les migrants. Ces deux plans d'actions n'ont pas mis en place un cadre de référence permettant de définir les instruments de participation des migrants aux processus décisionnels ni de prendre en compte de manière transversale les problématiques liées à l'immigration dans les différents axes de développement local.

Il n'y a pas une volonté des élus de faire valoir les atouts culturels, humains, et intellectuels des migrants en les impliquant activement dans la vie de la cité, dans les actions de solidarité internationale, d'éducation à la paix, de commerce équitable, etc. Nous constatons sur la base des documents analysés que les processus d'Agenda 21 local de Ferrara et de Reggio Emilia ne conduisent pas à redéfinir la notion de citoyenneté au niveau local. Les travaux à notre disposition ne montrent pas que nous sommes en présence de modèles proposant une vision élargie de la notion de citoyenneté. Les Agenda 21 locaux de Ferrara et de Reggio Emilia pèchent par le fait de ne pas donner la parole aux migrants, de ne pas les considérer comme des acteurs de développement local, potentiels médiateurs interculturels de l'internationalisation des entreprises locales, potentielles ressources pour les actions de coopération décentralisée dans le cadre de la solidarité Nord/Sud.

Indicateurs d'analyse de la prise en compte des problématiques liées à l'immigration dans le plan d'actions	Ferrare	Reggio Emilia
Nombre total d'actions validées	128 dont 24 prioritaires	381 actions dont 169 prioritaires
Nombre d'actions concernant l'immigration en général	0	11
Actions concernant la coopération décentralisée	0	0
Actions concernant la mise en place d'outils pour faciliter la participation des migrants au processus de prise de décision sur le plan local (associationnisme, conseiller municipal associé, conseiller provincial associé, etc)	0	0

**Tableau 6** La prise en compte des problématiques liées à l'immigration dans les plans d'actions de Ferrara et de Reggio Emilia

### 3.2.1 L'incidence de certains principes fondateurs du développement durable dans la participation des migrants dans le processus d'Agenda 21 local

Plusieurs principes accompagnent la territorialisation du développement durable. Nous nous sommes attachés dans le cadre de cette étude de comprendre comment les concepts de participation, subsidiarité et solidarité ont été pris en compte dans la mise en place des Agendas 21 de Ferrara et Reggio Emilia. Le choix de ces trois concepts parmi les concepts fondateurs du développement durable n'est pas un hasard. En effet, ils illustrent la place et le rôle des acteurs locaux dans l'ancrage du développement durable dans un territoire. Ils permettent de mesurer le degré de participation des populations au processus d'Agenda 21 local ainsi que la fluidité des interactions entre toutes les composantes du système.

#### 3.2.1.1 Le principe de participation élargie des acteurs

L'Agenda 21 local comme concept opérationnel, exige une application pratique impliquant tous les acteurs de la société civile. Le principe de participation signifie pour l'Agenda 21 local, un large processus participatif des habitants, des acteurs économiques et sociaux, des élus et agents de services municipaux à toutes les phases du processus. L'application du principe de participation est aussi une occasion pour redéfinir la notion de citoyenneté qui est d'ailleurs à nos yeux, le noyau central de la réussite de l'ancrage territorial du développement durable. Trop souvent, certaines catégories de la population telles les migrants, les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées en sont écartées. Pourtant, l'Agenda 21 local constitue une formidable occasion pour leur donner la parole, les associer dans la définition de l'avenir du territoire, redéfinissant ainsi la notion de citoyenneté territoriale.

Les processus d'Agenda 21 de Ferrara et de Reggio Emilia n'ont pas impliqués les populations issues de l'immigration. La mise en œuvre des politiques publiques dans les deux villes à court, moyen et long terme n'a pas mobilisé les citoyens issus de l'immigration. Nulle part, nous avons pu collecter les points de vue, expressions, sentiments et attentes formulés par les habitants des deux villes issues de l'immigration.

Il n'y a donc pas une volonté affirmée dans les deux villes de dépasser les modèles consolidés de participation pour expérimenter de nouvelles solutions qui rendent les migrants acteurs clés dans la poursuite des objectifs visant à rendre la ville durable.

### 3.2.1.2 Le principe de subsidiarité

A travers le principe de subsidiarité, l'Agenda 21 local doit renforcer l'ancrage démocratique d'un territoire, en le rendant plus proche de ses citoyens. Le principe de subsidiarité doit se concrétiser davantage par une mise à jour des compétences, une délimitation des tâches entre les différents organes de la ville de manière à donner plus d'importance aux mairies de quartiers. Ce principe doit être un moyen pour renforcer la légitimité démocratique, le partenariat des acteurs divers et la transparence de l'appareil municipal. En effet, la décentralisation régionale et les délégations de compétences permettent aux collectivités italiennes de bien intégrer la logique de fonctionnement de l'Agenda 21 local. Les collectivités locales étant l'échelon territorial le plus proche des populations et de leurs problèmes, le principe de subsidiarité doit favoriser l'émergence d'un management de proximité des politiques publiques tout en élargissant le champ de la négociation collective. Il permet de définir de nouveaux modèles organisationnels qui tiennent compte de la présence des populations le plus souvent marginalisées (migrants, femmes, jeunes, handicapées, personnes âgées), annonçant ainsi la naissance de nouveaux modes de gouvernance sociale. Aucun des deux Agendas 21 locaux ne fait allusion au principe de subsidiarité. Aucun ne dispose d'actions pertinentes qui tendent clairement à améliorer le processus de subsidiarité dans la définition et la réalisation des politiques publiques dans une perspective de développement durable.

### 3.2.1.3 Le principe de solidarité

Le principe de solidarité dans le processus de territorialisation du développement durable doit se définir dans deux sens : solidarité intra-générationnelle et solidarité inter-générationnelle. La solidarité intra-générationnelle ne doit pas seulement promouvoir des initiatives de solidarité au sein du territoire concerné par l'Agenda 21 local. Elle doit dépasser l'échelle locale en promouvant et stimulant une solidarité Nord/Sud à travers la coopération décentralisée qui investit les habitants, y compris les migrants. La solidarité intra-générationnelle doit être un pertinent outil de lutte contre la pauvreté dans les villes du Sud, de transfert de pratiques citoyennes dans plusieurs domaines. A cet effet, intégrer dans l'Agenda 21 local une stratégie pertinente de coopération décentralisée avec une ville du Sud en impliquant les populations du territoire issues de l'immigration comme acteurs privilégiés peut être une action très productive. Que ce soit à Ferrara ou Reggio Emilia, on ne relève pas dans le plan d'actions, d'initiatives allant en ce sens.

Indicateurs d'analyse de la prise en compte du principe de «solidarité dans le temps et dans l'espace» dans l'ensemble du processus Agenda 21 local	Ferrare	Reggio Emilia
Existence des actions favorisant la solidarité vis à vis des générations actuelles (solidarité intra-générationnelle)	Non	Non
Existence des actions favorisant la solidarité entre autochtone et allogène au sein du territoire	Non	Non
Existence des actions favorisant la solidarité entre migrants	Non	Non
Existence des actions favorisant la solidarité entre les jeunes et les personnes âgées	Non	Non
Existence des actions favorisant la solidarité entre jeunes y compris ceux issus de l'immigration	Non	Non
Existence des actions favorisant la solidarité entre personnes âgées y compris celles issues de l'immigration	Non	Non
Existence des actions favorisant la solidarité avec d'autres villes et régions du monde à travers la coopération décentralisée	Non	Non
Existence des actions favorisant la solidarité envers les générations à venir sur le plan culturel	Non	Non
Existence des actions favorisant la solidarité envers les générations à venir sur le plan social	Non	Non
Existence des actions favorisant la solidarité envers les générations à venir sur le plan écologique	Non	Non
Existence des actions favorisant la solidarité envers les générations à venir sur le plan spatial	Non	Non
Existence des actions favorisant la solidarité envers les générations à venir sur le plan économique	Non	Non

**Tableau 7** La prise en compte du principe de solidarité dans le processus Agenda 21 local de Ferrare et de Reggio Emilia

## **4 MESURES POUR FAVORISER L'INTEGRATION DES MIGRANTS DANS LE CYCLE DE VIE D'UN AGENDA 21 LOCAL**

De manière générale, le contexte migratoire italien reste comme dans bien d'autres cas en Europe, un univers où l'immigré est fait de restrictions de toutes natures à savoir juridiques (Lochak, 1985, Withol 1987), sociales (Abdelmalek, 1997), économiques (Morantzidis et Mavromatis, 1999) et politique (Weber, 1997). L'immigré reste pour l'instant en dehors du champ politique. On ne peut pas dire que les quelques expériences d'aménagements rencontrés dans certaines villes constituent des éléments importants pour justifier la participation des migrants à la vie publique. S'il est vrai que beaucoup d'immigrés ne maîtrisent pas encore *«les implicites du débat politique, ses enjeux. Etrangers, ils ne sentent tenus à une certaine réserve, en dehors même de toute contrainte juridique »* (Joël Roman, 1999), il faut tout de même signaler que leur exclusion est un signe de mauvaise gouvernance locale. L'Agenda 21 local comme processus participatif, doit symboliser le changement de pratiques habituelles de gestion des villes, en interpellant tous les acteurs. Cela implique dans la pratique, la mobilisation de tous les hommes et femmes régulièrement résidents dans le territoire. Le simple fait d'être résident doit les conférer le titre de citoyen acteur du développement local durable. L'Agenda 21 local doit donc viser à donner du pouvoir à tous les citoyens du territoire afin qu'ils deviennent des acteurs de la transformation sociale de leur réalité. Les citoyens issus de l'immigration sont eux-aussi potentiellement impliqués dans ce processus qui concernent leur avenir, celui de leurs enfants et petits-enfants, illustrant ainsi un des défis du développement durable qui consiste à mettre en interaction le court et le long terme. De plus, la projection des migrants comme acteurs du développement durable de leur ville de résidence doit s'inscrire dans leurs capacités à vraiment se projeter dans l'avenir de leur ville de résidence.

Ces réflexions illustrent bien les difficultés inhérentes à la notion d'acteurs dans le cadre de l'ancrage territorial du développement durable et fait appel à la bonne gouvernance au niveau local pour relancer le problème de la participation des migrants dans la vie publique. Cela nous amène à nous questionner sur le type de gouvernance locale pour une intégration culturelle, sociale, économique et politique des migrants dans la mise en oeuvre du développement durable. Il n'est pas question de revendiquer une égalité des droits entre autochtones et allogènes mais plutôt de faire comprendre que le concept de développement durable appliqué au niveau local, ne peut se limiter à une amélioration de la qualité de vie sur le plan économique, écologique et social. L'amélioration de la qualité de la vie signifie aussi lutter contre les discriminations, se sentir utile à la communauté, être impliqué dans les choix et les décisions de sa communauté de résidence indépendamment du fait que l'on en ait la nationalité ou pas. Les règles qui définissent l'appartenance à la communauté locale doivent se fonder sur la résidence et non sur la nationalité. Il faut bien distinguer l'appartenance à la communauté nationale de l'appartenance à la communauté locale.

### **4.1 Interculturaliser les grandes étapes de l'Agenda 21 local**

Le processus d'Agenda 21 local doit afficher une politique ambitieuse en matière de participation des migrants à l'ancrage territorial du développement durable. Il n'est pas seulement l'intégration l'environnement dans les questions de développement. Il doit aussi incarner le lien social et l'appropriation du culturel dans les problématiques globales du développement durable. Les interrelations entre les échelles spatiales et temporelles, la diversité culturelle, spatiale, sociale, économique nous conduisent à traiter l'Agenda 21 local suivant une démarche interculturelle.

#### **4.2.1 Commencer par un diagnostic territorial à la fois environnemental, économique, culturel et social**

Le diagnostic à réaliser doit permettre d'analyser les réalités du territoire non seulement du point de vue environnemental, mais aussi du point de vue culturel, interculturel, social, spatial et économique. Les indicateurs à utiliser doivent être bien adaptés au contexte local. Ils doivent permettre de connaître quelle est la situation réelle du territoire concerné pour ce qui concerne la pauvreté et l'exclusion sociale, les discriminations, l'économie sociale et solidaire, le processus de prise de décision (démocratie participative), le patrimoine culturel, les échanges interculturels, les questions classiques d'environnement (air, eau, déchets, transports, urbanisme, etc), la coopération décentralisée, etc. Ce diagnostic doit aussi permettre de faire une évaluation des actions menées par la ville en ce qui concerne le processus d'écologisation et d'interculturalisation de la politique locale.

#### **4.2.2 Procéder à une mobilisation des citoyens qui tienne compte de la diversité culturelle territoriale**

La mobilisation des acteurs locaux doit concerner tous les citoyens, toutes les minorités ethniques y compris les populations issues de l'immigration. Il faut utiliser des moyens informer, consulter et mobiliser tous ces acteurs. Les outils d'information et de mobilisation à utiliser doivent tenir compte de la diversité culturelle territoriale pour ne pas créer des discriminations.

#### **4.2.3 Disposer d'un Forum citoyen représentatif de la réalité culturelle locale**

Il faut que le forum soit le plus représentatif possible et ne devienne pas un simple regroupement d'élites et de personnes intéressées par les questions de développement durable. Il faut alors: - Utiliser pour cela une démarche qui permette d'assurer la représentativité de toutes les couches sociales au sein du Forum et dans les travaux en ateliers ; - Avoir un langage simple et moins scientifique de la question de manière à favoriser la participation; - S'appuyer sur des exemples de bonnes pratiques existants déjà sur le territoire en terme de forum, cercle de discussion, etc; Définir les groupes de travaux suivant les 5 durabilités du développement. Chaque groupe de travail doit réfléchir sur des actions et propositions en tenant compte des principes fondateurs du développement durable et des questions d'information/sensibilisation. Après la rédaction du plan thématique, le comité technique qui appuie les travaux du forum, élabore un premier plan d'actions global.

#### **4.2.4 Faire une validation participative du plan d'actions**

Le plan d'actions global ainsi réalisé, doit être soumis à l'ensemble des organisations, associations, syndicats, Ongs, coopératives, entreprises privées et publiques afin qu'ils prennent connaissance du travail réalisé et émettent leur avis par écrit. La collecte de ces observations conduit à la réalisation d'un second plan comportant une hiérarchisation des actions. Ce plan sera soumis à une enquête publique de manière à permettre de collecter les avis de simples citoyens. Après l'enquête publique, le plan renouvelé est transmis aux élus pour une validation politique. L'approbation des élus conduit à la publication de l'Agenda 21 local, à sa diffusion et à sa mise en œuvre.

### **5 EN GUISE DE CONCLUSION**

L'analyse des Agendas 21 locaux de Ferrara et de Reggio Emilia sur le thème de l'immigration rend explicite certaines contradictions qui accompagnent actuellement l'ancrage territorial du développement. Nous constatons que la territorialisation du développement durable dans sa formulation actuelle, ne favorise pas la mise en place au niveau local des outils de participation des migrants aux processus de prise de décision. Elle n'aide pas à la réalisation d'actions de sensibilisation des migrants aux problèmes de développement local. Nous sommes encore loin d'un processus permettant une prise en compte systématique des migrants dans la mise en œuvre des différentes politiques de la ville. A notre connaissance, aucun processus d'Agenda 21 local en Italie a pleinement intégré les migrants dans les différentes phases de réalisation du plan d'actions et a mis en place des outils de participation aux prises de décision. Ce dysfonctionnement s'explique surtout par le fait que les travaux scientifiques et les instructions politiques sur le développement durable définissent ce dernier à partir de trois piliers : le social, l'économique et l'écologique. La non prise en compte formelle du culturel et de l'interculturel, conduit à ne pas donner de visibilité aux questions liées aux migrations. Mais cela ne justifie pas tout car le principe de participation dont on fait allusion dans l'Agenda 21 local, fait appel à tous les acteurs du développement local compris les migrants. Il fait appel à la démocratie participative à laquelle on ne peut soustraire les migrants. De même, le principe de subsidiarité, qui a une place importante dans la mise en œuvre de l'Agenda 21 local, considère que la collectivité locale est plus proche des citoyens, de leurs problèmes et des solutions. Il implique un partenariat entre les différents acteurs locaux et les décideurs municipaux. Les principes de participation et de subsidiarité implique une reconnaissance des migrants comme acteurs du développement local. Cet article permet de poser le problème de l'importance de ne pas exclure les migrants dans l'ensemble des débats qui concernent l'avenir de leur ville de résidence. Il interroge le fonctionnement des centaines d'Agendas 21 locaux dans le monde dépourvus de déclinaisons culturelle et interculturelle.

## Bibliographie

- Abdelmalek S.,1997** – *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité* – Bruxelles – Ed De Boeck.
- Anonyme.,2001** – *Piano d'Azione «Ambiente e futuro sostenibile»* – Forum dell'Agenda 21 locale della provincia di Ferrara e Comune di Ferrara - Ferrara.
- Avanzi.,1999** – *Agenda 21 locale in Italia* – Milano
- Bayart J.F, Mbembe A, Toulabor C.,1992** – *La politique par le bas* – Paris – Ed Karthala.
- Benyahoun (G), Gaussier (N), Planque (B),1999** – *L'encrage territorial du développement durable : de nouvelles perspectives* - Ed L'Harmattan – Paris/Montréal.
- Calò E.,2001** - *La nuova disciplina della condizione dello straniero*, Ipsoa, Milano.
- Caputo A.,2002** - *Condizione giuridica dei migranti dopo la legge Bossi Fini (La)* in *Questione Giustizia*, n. 5, 964-981
- Carchedi F.,2000** – “*Le associazioni degli immigrati*” in “*Rapporto immigrazione. Lavoro, sindacato, Società*” a cura di Pugliese Enrico – Ediesse - Roma.
- Castles, S & M. J. Miller.,1993** – *The Age of Migration* – Houndmills : MacMillan.
- Cnel.,1999** – *Primo rapporto sulla rappresentanza degli immigrati* CNEL (Organizzazione nazionale di coordinamento per le politiche di integrazione sociale degli stranieri).
- Cnuced.,1992** – *Rapport de la Conférence des nations Unies sur l'Environnement et le Développement* – Rio de Janeiro.
- Commission européenne.,2001** – *Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises* – Livre vert – DG Emploi et affaires sociales – Office des publications officielles des communautés européennes – Luxembourg.
- Comité 21.,2001** – *Territoires et développement durable* – Ed Comité 21 – 52p - Paris.
- Conseil de l'Europe.,1999** – *La participation politique et sociale des immigrés à travers des mécanismes de consultation* – Ed du Conseil de l'Europe – Strasbourg – 205 p
- Gaia D.,2003** – “*Participation beyond citizenship : migrants' associations and social network in the society (the case of Italy and Spain)*” in “*Migrazioni internazionali e conflitti nella costruzione di una democrazia europea*” di Melossi Dario.
- Dipartimento per gli Affari Sociali.,1999** – *Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati* – Atti del convegno internazionale – Roma.
- Esoh Elamé.,2004 b** – « *Interculturaliser le développement durable* » - Actes du colloque de la Francophonie Volume 1– Burkina Faso.
- Esoh Elamé.,2003 h** – « *Intégrer la dimension interculturelle dans l'évaluation du développement durable* » - Cinquième journées françaises de l'évaluation sur le thème «*Evaluation e développement durable*» – Limoges.
- Esoh Elamé.,2003 g** – « *la configuration des services dans les Agendas 21 locaux: analyse du contexte italien* » - XIIIe conférence internationale du RESER sur le thème «*services et développement régional* » – CD ROM Actes du colloque – Mons.
- Esoh Elamé.,2001** – *Repenser le concept de développement durable* - in *Cahier du Gratice* - Paris.
- Focuslab.,2002** – *Agenda 21 locale in Italia : indagine sullo stato di attuazione dei processi di Agenda 21 locale in Italia* – Modena – 69p.
- Hammar T.,1985** – *European immigration policy* – Cambridge University Press.
- Kymlicka W.,1995** – *Multicultural Citizenship* – Oxford : Clarendon.
- Lochak D.,1985** – *Etrangers, de quel droit ?* – Paris - PUF.
- Livi Bacci M.,2002** - *Immigrazione: nuova legge, ma quale politica* - in *Il Mulino*, n. 5
- Marantzidis N, Mavromatis G.,1999** – *Political cintelism and social exclusion : the case of the Gypsies in the Greek town of Sofades* – in *International Sociology* , Vol 14, pp 443-456.
- Nascimbene B.,1997** - *La condizione giuridica dello straniero*, Cedam, Padova.
- Roman Joel .,1999** – *Les immigrés: de la périphérie politique aux enjeux de citoyenneté* – Ecarts d'identité N°89: « *Droit de Cité* ».
- Oriol Paul.,1993** – « *Les citoyens oubliés de Maastricht* » in *Migrations-société* n°25 – Paris
- Oriol Paul.,1992** – « *Immigrés devant les urnes* » Ed Ciemi –L'Harmattan – Paris
- Oriol Paul.,1985** – « *Immigrés, métèques ou citoyens* » Ed Syros – Paris
- Sachs Ignacy.,1994** - *L'écodéveloppement* - p 19 - Ed Syros - Paris.
- Schnapper, D.,1994** – *La communauté des citoyens : sur l'idée moderne de nation* – Paris – Ed Gallimard.
- Wihtol de Wenden.,1987** – *Citoyenneté, Nationalité et Immigration* – Paris – Ed Arcantère

**Wihtol de Wenden.,1988** – *Les immigrés et la politique*–Paris–Fondation Nationale des Sciences Politiques.

**Zincone Giovanna.,2000** – “*Associazioni degli immigrati e istituzioni consultive. La via dei diritti intermedi*” in “Primo rapporto sull’integrazione degli immigrati “– Il Mulino.