

Les villes proactives et la diversité culturelle : Dynamiques et enjeux des politiques

CHRISTIAN POIRIER

Institut national de la recherche scientifique (INRS) – Centre Urbanisation, Culture, Société

Résumé: Cet article se penche sur les principales modalités d'intervention, aussi bien pratiques que discursives, des municipalités se voulant proactives dans le domaine de la gestion de la diversité ethnique. Il propose une revue de la littérature scientifique sur le sujet et présente également l'exemple de la Ville de Gatineau.

La diversité culturelle est une composante fondamentale de la vie urbaine, en particulier dans les grandes métropoles. Ce cosmopolitisme déborde aujourd'hui le cadre métropolitain et concerne l'ensemble des villes qui ont connu, durant les dernières années, une diversification importante de leur population. Des municipalités telles que Halifax, Gatineau, London ou Calgary ont ainsi adopté diverses mesures afin de favoriser une cohabitation harmonieuse des différences. Cette implication accrue des administrations municipales, toutes tailles confondues, n'est pas anodine. Durant les vingt dernières années, plusieurs tendances majeures, telles que l'accroissement de la légitimité politique du palier local, les revendications de la société civile (groupes citoyens), les prises de position d'organismes de représentation des intérêts municipaux ainsi que la décentralisation politique et administrative ont entraîné une prise en charge accrue des enjeux associés à la diversité au niveau local¹. Incidemment, selon Pestieau et Wallace (2003), c'est bien à l'échelle locale que la diversification ethnique de la population

se fait ressentir avec le plus d'acuité. L'objectif de cet article est de présenter et d'examiner sommairement les principales modalités d'intervention des municipalités proactives dans ce domaine².

Une définition élargie de la diversité et des politiques

Nos recherches démontrent l'importance d'adopter une définition élargie de la diversité culturelle, regroupant aussi bien les nouveaux arrivants que les personnes déclarant appartenir à une communauté culturelle et issues, par exemple, d'une deuxième ou d'une troisième génération. Le souci de combiner les caractéristiques ethniques avec d'autres marqueurs identitaires est important, qu'il s'agisse de l'âge ou du sexe³. Il est essentiel de bien définir les problématiques spécifiques, par exemple, des femmes immigrantes, des personnes âgées ou

1 Voir, notamment, Berthet et Poirier (2000), Fainstein (2005), Frisken et Wallace (2000), Garbaye (2002), Germain et al. (2003), Germain et Alain (2009), Gaxie et al. (1999), Graham et Phillips (2006), Jouve et Gagnon (2006), Labelle et al. (1996), Lapeyronnie (1992), Musterd et al. (1998), Paré et al. (2002) ; Poirier (2005), Poirier (2006a, 2006b), Qadeer (1997), Sandercock (2003), Siemiatycki (2006), Wallace et Frisken (2004).

2 Ces réflexions sont le résultat de projets de recherche financés par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, ainsi que de recherches menées dans le cadre de l'élaboration de Ensemble ! Politique en matière de diversité culturelle de la Ville de Gatineau, pour laquelle nous étions chercheur-consultant principal (nous tenons à remercier la Ville de Gatineau, Annie-Claude Scholtès, ainsi que nos assistantes de recherche, Cécile Poirier, Nevena Mitropolitska et Amélie Billette).

3 Voir le numéro spécial de Diversité canadienne (2004) portant sur les intersections de la diversité.

des jeunes. Cette perspective inclut également l'ensemble des relations qui se tissent entre les citoyens, et ce, quels que soient leurs groupes d'appartenance, ce qui implique nécessairement la société d'accueil.

Sur le plan des politiques, Siemiatycki et al., (2001) identifient quatre catégories de réponses institutionnelles à la diversité : les pionniers (proactifs, réorganisation importante tenant compte de la diversité), les apprentis (reconnaissance de l'importance de la diversité et amorce de changements), les indécis (conscience des enjeux liés à la diversité mais refus de s'y engager) et les résistants (refoulement de la diversité).

Nous avons déjà souligné (Poirier, 2006a) que la gestion de la diversité faisait référence à deux dimensions principales, à savoir les mesures politiques et administratives ainsi que les modèles. Sur le premier plan, un inventaire des actions possibles pourrait se décliner comme suit : établir une stratégie d'accueil, créer une unité chargée de la diversité, créer un conseil (ou comité) consultatif constitué de représentants des communautés culturelles, instaurer un programme d'accès à l'égalité en emploi pour la fonction publique locale, sensibiliser et former le personnel municipal à la dimension interculturelle, soutenir les associations multiethniques, proposer des services d'information et de traduction-interprétariat, mettre en place des dispositifs de sensibilisation (ateliers, journées interculturelles, débats, échanges, campagnes publicitaires, expositions dans les bibliothèques, tournées dans les écoles, médias), créer des festivals et des célébrations interculturelles, adopter une déclaration contre la discrimination et le racisme, adapter l'ensemble des services municipaux (culture, sports et loisirs, logement, vie communautaire, etc.) à la dimension interculturelle, favoriser l'intégration économique, établir un centre multiculturel permettant des activités de rapprochement, établir des relations soutenues avec les partenaires

(associations, institutions, gouvernements, etc.)⁴. La participation, notamment politique, doit également être encouragée⁵.

Plusieurs de ces activités rejoignent des compétences partagées par les autres ordres de gouvernement. Les municipalités peuvent cependant jouer un rôle important, soit directement, soit en incitant les autres gouvernements à adopter les politiques nécessaires. Elles peuvent plus fondamentalement exercer un rôle de « mise en relation » et d'interface entre les différents acteurs impliqués sur le terrain (Poirier, 2006a).

Sur le second plan, les discours articulés par les principaux acteurs et les référents discursifs sont importants, car ils se réfèrent aux modèles d'intégration mis de l'avant. On distingue communément trois conceptions de la gestion publique de l'espace socioculturel (Alexander, 2003 ; Poirier, 2006b) : l'assimilationnisme (assimilation dans les sphères publique et privée), l'universalisme (neutralité dans la sphère publique, expression des différences dans la sphère privée) et le multiculturalisme (expression des différences dans les sphères publique et privée, institutionnalisation des différences). Face, notamment, à certains reproches adressés au multiculturalisme, à savoir le manque d'échanges entre communautés et les tendances au cloisonnement, un quatrième modèle a émergé, l'interculturalisme, qui se veut un compromis entre l'universalisme et le multiculturalisme, et qui encourage formellement les échanges interculturels. Ces modèles constituent souvent la partie la plus visible et discutée au sein de l'espace public et médiatique, et ils influencent nécessairement le type de mesures adoptées. Le défi important demeure de concilier l'établissement de valeurs

4 Graham et Phillips (2006) établissent aussi une série de mesures, également repérables dans notre inventaire.

5 Voir, à ce sujet, Biles et Tolley (2004); Bird (2004); Fennema et Tillie (1999); Garbaye (2002); Simard (2001).

et de pratiques communes ainsi que le respect et la pleine expression des différences.

L'exemple de Gatineau

Quatrième ville québécoise pour l'ensemble de sa population (281 650 habitants en 2006), Gatineau se hisse au deuxième rang des agglomérations municipales québécoises de recensement pour la proportion de population immigrée (8,1 %)⁶. Plusieurs facteurs expliquent cette diversification de la population : les politiques de régionalisation du gouvernement québécois, les déplacements familiaux, l'apport de personnes réfugiées, la présence d'une population autochtone ainsi que le contexte frontalier de la capitale nationale fédérale, Ottawa, qui compte une forte proportion de personnes nées à l'étranger. Gatineau possède de surcroît un des taux de rétention les plus élevés au Québec. Si la Ville avait déjà adopté une série de mesures (création d'un poste consacré aux relations interculturelles, soutien d'événements encourageant le rapprochement interculturel, adhésion à la Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination, nomination d'un conseiller municipal responsable de ce dossier, etc.), elle souhaitait cependant franchir un pas supplémentaire en adoptant formellement une politique ainsi qu'un plan d'action⁷.

D'emblée, une définition inclusive et élargie de la diversité culturelle a été proposée, bonifiée et adoptée : « l'ensemble des valeurs et des caractéristiques identitaires liées à la culture, dont l'origine ethnique, la langue, la religion et les appartenances multiples, incluant l'identité locale ». Comme on peut le constater,

cette approche interpelle l'ensemble des citoyens gatinois. Une telle perspective devait nécessairement s'appuyer sur une définition également élargie de l'essence même de ce qui constitue une politique en matière de diversité culturelle, c'est-à-dire « l'ensemble des modèles, des actions et des mécanismes que Gatineau peut mettre en place et réaliser afin de créer les conditions propices au rapprochement interculturel, à l'ouverture à la différence, à l'accueil et l'intégration à la communauté locale, ainsi que la participation et l'adaptation des politiques, des structures et des services municipaux [...] ».

Toutes les dimensions du processus migratoire sont abordées (accueil, intégration, participation, rétention) et des principes directeurs sont établis, tels que la reconnaissance de la diversité culturelle comme richesse et principe de développement, le respect de l'égalité entre les sexes, la lutte contre les préjugés, le racisme et la discrimination, l'importance du français comme langue commune, etc. Six grandes orientations se traduisant en différents engagements structurent la politique : 1) sur le plan des modèles, une approche inspirée de l'interculturalisme; 2) des valeurs rassembleuses traduisant notamment les principes directeurs; 3) un rôle proactif de direction basé sur le partenariat; 4) une approche soucieuse de la dimension territoriale et des différents quartiers; 5) une politique intégrée, transversale et intersectorielle, impliquant un aménagement de la gouvernance interne; 6) une participation citoyenne active. Plusieurs champs d'action sont concrètement ciblés afin de répondre à ces orientations : la culture et les arts, les loisirs et les sports, l'économie, l'emploi, le logement, l'aménagement territorial, la vie communautaire, la santé, l'environnement, la sécurité (incluant, notamment, le service de police), l'éducation, les services aux citoyens, ainsi que les communications et la gestion

6 Voir ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles du Québec, Population immigrée recensée au Québec et dans les régions en 2006 : caractéristiques générales, mai 2009.

7 Voir Ensemble ! Politique en matière de diversité culturelle de la Ville de Gatineau, 2008 (disponible à l'adresse web suivante : http://www.ville.gatineau.qc.ca/docs/la_ville/administration_municipale/politiques_vision/politique_matiere_diversite_culturelle.fr-CA.pdf).

participative. Finalement, un plan d'action entend concrétiser cette politique⁸.

Conclusion

Les villes se voulant les plus proactives ont adopté une définition élargie de la diversité culturelle ainsi qu'une approche transversale ayant des répercussions sur l'ensemble des secteurs au sein desquels elles peuvent exercer leurs pouvoirs. Les modèles varient considérablement, les villes québécoises privilégiant notamment la perspective interculturelle, et ce pour des raisons aussi bien culturelles qu'historiques. Plus globalement, nos recherches révèlent que ces mesures sont intrinsèquement reliées à la façon dont on perçoit le palier municipal et l'étendue de ses champs de compétence. Il est de surcroît fondamental d'assurer des relations intergouvernementales collaboratives, ainsi qu'une participation active de la société civile et des autres institutions. Il s'agit là de conditions essentielles à toute entreprise de formulation et d'établissement des conditions à la fois pratiques et conceptuelles d'un vivre-ensemble pluriel et inclusif au niveau local.

À propos de l'auteur

Christian Poirier est professeur-chercheur à l'INRS – Centre Urbanisation, Culture et Société. Ses recherches et publications portent sur l'analyse des organisations et institutions culturelles, la gouvernance et les politiques culturelles, les industries culturelles, les dynamiques culturelles des villes ainsi que les enjeux associés aux questions identitaires et à la diversité ethnoculturelle, notamment les politiques municipales en matière de diversité et les rapports entre art et communautés culturelles. Il est membre de la Chaire Fernand-Dumont sur la culture, du Centre Metropolis du Québec – Immigration et

⁸ Certaines mesures n'ont pas été adoptées, telles que la création d'un comité consultatif, la Ville étant actuellement dans un processus de révision de l'ensemble de ses comités. Par ailleurs, une évaluation de la politique, prévue dans quelques années, permettra d'en effectuer le bilan.

métropoles, du Laboratoire Art et Société, Terrains et Théories, et du réseau Villes Régions Monde.

Références

Alexander, Michael. 2003. « Local Policies Toward Migrants as an Expression of Host-Stranger Relations: A Proposed Typology », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 29, n° 3, p. 411-430.

Berthet, Thierry, et Christian Poirier. 2000. « Politiques locales d'intégration et immigrants aisés : une comparaison France-Québec », *Politique et Sociétés*, vol. 19, nos 2-3, p. 181-213.

Biles, John, et Erin Tolley. Printemps 2004. « Avoir voix au chapitre : la participation politique des nouveaux arrivants et des minorités à Ottawa », *Nos diverses cités / Our Diverse Cities*, n° 1, p. 182-188.

Bird, Karen. Printemps 2004. « Obstacles à la représentation des minorités ethniques au sein des gouvernements locaux au Canada », *Nos diverses cités / Our Diverse Cities*, n° 1, p. 191-196.

Diversité canadienne / Canadian Diversity. Hiver 2004. Vol.3, n° 1.

Fainstein, Susan S. 2005. « Cities and Diversity. Should We Want It? Can We Plan For It? », *Urban Affairs Review*, vol. 41, n° 1, p. 3-19.

Fennema, Meindert, et Jean Tillie. 1999. « Political Participation and Political Trust in Amsterdam: Civic Communities and Ethnic Networks », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 25, n° 4, p. 703-726.

Friskien, Frances, et Marcia Wallace. 2000. *The Response of the Municipal Public Service Sector to the Challenge of Immigrant Settlement*, Toronto, Citoyenneté et Immigration Canada, Région de l'Ontario, OASIS.

Garbaye, Romain. 2002. « Ethnic Minority Participation in British and French Cities: A Historical-Institutionalist Perspective », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26, n° 3, p. 555-570.

Gaxie, Daniel, et al. 1999. « Les politiques municipales d'intégration des populations d'origine étrangère », *Migrations Études - Synthèse de travaux sur l'immigration et la présence étrangère en France*, vol. 86, p. 1-12.

Germain, Annick, et al. 2003. *Les pratiques municipales de gestion de la diversité à Montréal*, Montréal, INRS-UCS.

Germain, Annick, et Martin Alain. 2009. « On the Virtues of Adhocracy: Managing Diversity in Metropolitan Montreal », dans Gagnon, Alain-G., et Bernard Jouve (dir.), *Facing Cultural Diversity. Cities Under Stress*, Lyon, Presses universitaires de Lyon/UNESCO, coll. Citurb, p. 105-122.

Graham, Katherine A. H., et Susan D. Phillips. 2006. « Another Fine Balance: Managing Diversity in Canadian Cities », dans Banting, Keith G., Thomas J. Courchene et F. Leslie Seidle (dir.), *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*, Montréal, IRPP, p. 155-194.

Jouve, Bernard, et Alain G. Gagnon (dir.). 2006. *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

Labelle, Micheline, et al. 1996. *Stratégies et discours sur les relations ethniques, le racisme et la gestion de la diversité au sein de municipalités de la région métropolitaine de Montréal*. Problématique générale de la recherche, Université du Québec à Montréal, Département de sociologie, Les Cahiers du CRIEC, n° 21.

Lapeyronnie, Didier (dir.). 1992. *Immigrés en Europe : Politiques locales d'intégration*, Paris, La Documentation Française.

Musterd, Sako, et al. 1998. *Multi-ethnic Metropolis: Patterns and Policies*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 208 p.

Paré, Sylvie, et al. 2002. « Diversification des populations dans la région de Montréal : de nouveaux défis de la gestion urbaine », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 45, n° 2, p. 195-216.

Pestieau, Katherine, et Marcia Wallace. 2003. « Challenges and Opportunities for Planning in the Ethno-culturally Diverse City: A Collection of Papers - Introduction », *Planning Theory & Practice*, vol. 4, n° 3, p. 253-258.

Poirier, Cécile. 2005. *La gestion municipale de la diversité ou l'émergence d'un champ de recherche : genèse et perspectives*, Montréal, INRS-UCS, 78 p.

Poirier, Christian. 2006a. « Ethnocultural Diversity, Democracy, and Intergovernmental Relations in Canadian Cities », dans Young, Robert, et Christian Leuprecht (dir.), *Canada: The State of the Federation 2004. Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*, Montréal, Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 201-220.

_____. 2006b. « Les villes et la gestion de la diversité ethnique : enjeux politiques et discursifs du multiculturalisme », dans Palard, Jacques, Alain G. Gagnon et Bernard Gagnon (dir.), *Diversité et identités au Québec et dans les régions d'Europe, Québec/Bruxelles*, Presses de l'Université Laval/Presses Interuniversitaires Européennes-Peter Lang, p. 193-212.

_____. 2009. « The Management of Ethnic Diversity and Democratic Governance in Ottawa and Vancouver », dans Gagnon, Alain-G., et Bernard Jouve (dir.), *Facing Cultural Diversity. Cities Under Stress*, Lyon, Presses universitaires de Lyon/UNESCO, coll. Citurb, p. 85-104.

Qadeer, Mohammad A. 1997. « Pluralistic Planning for Multicultural Cities. The Canadian Practice », *Journal of the American Planning Association*, vol. 63, n° 4, p. 481-494.

Sandercock, Leonie. 2003. *Integrating Immigrants: The Challenge for Cities, City Governments and the City-building Professions*, Vancouver, Metropolis - Centre d'excellence de Vancouver.

Siemiatycki, Myer. 2006. *The Municipal Franchise and Social Inclusion in Toronto: Policy and Practice*, Community Social Planning Council of Toronto/Inclusive Cities.

Siemiatycki, Myer, et al. 2001. *Integrating Community Diversity in Toronto: On Whose Terms?*, n° 14, Toronto, CERIS.

Simard, Carole. 2001. « Les élus issus des groupes ethniques minoritaires à Montréal : perceptions et représentation politiques, une étude exploratoire », *Politique et Sociétés*, vol. 22, n° 1, p. 53-78.

Wallace, Marcia, et Frances Frisken. Printemps 2004. « Les défis liés à l'établissement des immigrants : votre municipalité est-elle prête ? », *Nos diverses cités / Our Diverse Cities*, n° 1, p. 155-159.

Diversité canadienne

Les expériences des Canadiens de la deuxième génération

Le projet Metropolis, en collaboration avec l'Association d'études canadiennes, a publié un numéro thématique de *Diversité canadienne* sur les expériences vécues par les membres de la deuxième génération. Ce numéro (printemps 2008) jette différents regards sur ce groupe démographique au Canada, mais comprend également deux articles sur la situation à l'étranger (l'un portant sur Los Angeles et l'autre sur l'Europe). Cette publication examine les problématiques liées à la diversité, à l'identité et à l'intégration, ainsi que leurs incidences sur la deuxième génération. À l'introduction d'Audrey Kobayashi (Queen's University) se succèdent plus de 25 articles signés par des responsables de politiques publiques et des spécialistes de ce domaine.

Printemps 2008

Directrice invitée : Audrey Kobayashi (Queen's University)

Pour commander votre exemplaire, écrivez à <canada@metropolis.net>

