

Les cahiers du CRIEC

28

INDICATEURS POUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES MUNICIPALES VISANT À CONTRER LE RACISME ET LA DISCRIMINATION

Rapport présenté à l'UNESCO

**Jean-Claude Icart
Micheline Labelle
Rachad Antonius**

Février 2005

UQÀM

Université du Québec à Montréal

Ce rapport a été produit dans le cadre des activités de l'Observatoire international sur le racisme et les discriminations, qui est un volet du CRIEC.

INDICATEURS

POUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES MUNICIPALES

VISANT À CONTRER LE RACISME ET LA DISCRIMINATION

Rapport présenté à

l'UNESCO

Section de la lutte contre la discrimination et le racisme
Division des droits humains et de la lutte contre la discrimination
Secteur des sciences sociales et humaines

par

Jean-Claude Icart

Coordonnateur de l'Observatoire international sur le racisme et les discriminations

Micheline Labelle

Professeure au Département de sociologie, Université du Québec à Montréal,
et directrice du CRIEC

Rachad Antonius

Professeur au Département de sociologie, Université du Québec à Montréal,
et directeur-adjoint du CRIEC

Observatoire international sur le racisme et les discriminations

Centre de recherche sur l'immigration, l'ethnicité et la citoyenneté (CRIEC)

Université du Québec à Montréal, Montréal

Février 2005

Indicateurs pour l'évaluation des politiques municipales visant à contrer le racisme et la discrimination

Jean-Claude Icart, Micheline Labelle, Rachad Antonius,
Observatoire international sur le racisme et les discriminations,
Centre de recherche sur l'immigration, l'ethnicité et la citoyenneté (CRIEC)
Université du Québec à Montréal, Montréal

© UNESCO et CRIEC, 2005

Cette étude a été réalisée sous contrat avec l'UNESCO. Les idées et opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'UNESCO.

L'Observatoire international sur le racisme et les discriminations est un volet du Centre de recherche sur l'immigration, l'ethnicité et la citoyenneté.

Centre de recherche sur l'immigration, l'ethnicité et la citoyenneté (CRIEC)

CP 8888, Succursale Centre-Ville
Montréal, Qc, Canada, H3C 3P8
Tel. (514) 987-3000 poste 3318#
www.criec.uqam.ca

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE : ÉTUDE DE CAS.....	7
1. LA VILLE DE TORONTO.....	10
2. LA VILLE DE MONTRÉAL	15
3. LA VILLE DE VANCOUVER.....	22
4. LA VILLE DE SASKATOON.....	25
5. LA VILLE DE STOCKHOLM.....	31
6. LA VILLE DE BOSTON.....	36
DEUXIÈME PARTIE : PISTES POUR UNE APPROCHE COMMUNE.....	41
1. APPROCHE PROPOSÉE.....	41
2. CONSIDÉRATIONS ET ENJEUX THÉORIQUES	41
2.1. <i>La notion d'indicateur.....</i>	<i>41</i>
2.2. <i>La notion de racisme et son lien avec la discrimination.....</i>	<i>42</i>
3. CONSIDÉRATIONS ET ENJEUX MÉTHODOLOGIQUES	47
3.1. <i>La terminologie et la catégorisation utilisées par l'État et les villes.....</i>	<i>47</i>
3.2. <i>Les sources de données statistiques.....</i>	<i>49</i>
4. PROPOSITION POUR UNE GRILLE D'ANALYSE	51
4.1. <i>La ville comme organisation.....</i>	<i>51</i>
4.2. <i>La ville comme communauté.....</i>	<i>52</i>
4.3. <i>La ville et l'ordre public</i>	<i>52</i>
5. LES INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE.....	58
6. LES INDICATEURS DE RÉSULTATS.....	60
7. TROIS ÉTAPES DANS LE DÉVELOPPEMENT DES POLITIQUES DE LUTTE AU RACISME ET À LA DISCRIMINATION	66
CONCLUSION	70
ANNEXES : POPULATION DES VILLES ÉTUDIÉES	73
BIBLIOGRAPHIE.....	79

Introduction

La diversité ethnoculturelle constitue de plus en plus une caractéristique importante des grandes villes du monde. Principaux foyers de brassage national, ethnique et culturel, les villes deviennent les laboratoires de nouvelles façons de «vivre ensemble» (UNESCO, 2004). Cependant, si elle est accompagnée d'inégalités, de racisme et de discrimination, cette diversité peut entraîner une croissance de la polarisation sociale. Le climat social en milieu urbain subit alors les conséquences des inégalités sociales et économiques qui affectent les groupes minoritaires, ce qui en certains cas a été qualifié de «racialisation de la pauvreté » (UNESCO). Inégalités, racisme et discriminations se reproduisent par le biais d'attitudes et de pratiques sociales héritées du passé et se perpétuent au sein d'institutions publiques lentes à évoluer. Afin de profiter des réels avantages de la diversité ethnoculturelle qui forme le tissu des sociétés contemporaines, il devient donc de plus en plus nécessaire d'apporter des correctifs aux injustices sociales, d'assurer l'égalité et le plein exercice de la citoyenneté.

Même si les principaux leviers des politiques publiques sont entre les mains des gouvernements centraux, les villes et les métropoles ont une certaine autonomie dans la prise de décision, les moyens d'intervention et les réseaux d'appui et de solidarité qu'ils établissent, et elles ont clairement ressenti la nécessité de développer leurs propres politiques en ce sens (Ray, 2003). On observe donc, depuis quelques années, de véritables efforts de conceptualisation de l'intervention des villes dans la gestion de la diversité ethnoculturelle. Ces efforts s'appuient sur les idéologies étatiques et sur la promotion de valeurs d'égalité, de justice sociale, de respect du pluralisme, par différentes organisations internationales telles que l'ONU et l'UNESCO, ou nationales, telles que les commissions des droits de la personne. Ils sont stimulés par la municipalisation des questions relatives à l'intégration des minorités comme conséquence de la décentralisation, des crises ou incidents critiques qui peuvent survenir sur le territoire urbain, par la dynamique de la politique municipale et les rapports politiques internes (Labelle, Legault et Marhraoui, 1996, p. 71).

L'émergence plus récente d'un discours de lutte contre le racisme et la discrimination s'explique en partie par la diversification des origines des migrants internationaux et des limites des modèles traditionnels d'intégration. Ce nouveau discours témoigne également d'un changement

de perspective important: les difficultés d'intégration ne sont plus imputées exclusivement aux acteurs issus de diverses minorités et de diverses cultures ou religions et à leurs difficultés d'adaptation, mais elles le sont aussi au fonctionnement des grands secteurs d'intégration que constituent le marché du travail, le milieu scolaire, les institutions et les services publics.

Dans le cadre de son action pour promouvoir le renforcement des politiques antidiscriminatoires dans les villes, l'UNESCO a appuyé la mise sur pied de la *Coalition internationale des Villes unies contre le racisme*¹. Le cadre de départ de cette Coalition est la proposition du Plan d'action en 10 points, adopté à Nuremberg, en décembre 2004. Ce plan d'action inclut les objectifs suivants :

1. *Mettre en place un réseau de surveillance, de vigilance et de solidarité contre le racisme au niveau de la municipalité.*
2. *Initier ou développer davantage la collecte des données sur le racisme et la discrimination, établir les objectifs réalisables et mettre en place des indicateurs communs afin d'évaluer l'impact des politiques publiques.*
3. *Soutenir les victimes du racisme et de la discrimination et contribuer à renforcer leurs capacités de défense.*
4. *Assurer par le biais d'une approche participative, notamment par les consultations avec les utilisateurs et fournisseurs de service, une meilleure information des habitants de la ville sur leurs droits et devoirs, sur les moyens de protection/recours et sur les risques encourus pour un acte ou un comportement raciste.*
5. *Faciliter les pratiques équitables en emploi et promouvoir la diversité dans le marché du travail en mobilisant le pouvoir discrétionnaire des autorités municipales.*
6. *S'engager, comme ville, en tant qu'employeur et fournisseur de service, à assurer l'égalité des chances. S'engager à assurer la fonction d'observateur, la formation et le développement des mesures nécessaires pour atteindre cet objectif.*
7. *Renforcer par une politique volontariste la lutte contre les discriminations dans l'accès au logement dans la municipalité.*

¹ Rappelons également la signature à Saint-Denis (France), le 10 mai 2000, de la *Charte européenne des droits de l'homme dans la ville*.

8. *Renforcer les mesures qui visent à éradiquer la discrimination dans l'accès à, et la jouissance de toutes les formes d'éducation; et promouvoir l'enseignement de la tolérance mutuelle, de la compréhension mutuelle et du dialogue interculturel.*
9. *Assurer une représentation et une promotion équitables de la diversité des patrimoines et des expressions culturelles des habitants dans les programmes culturels, la mémoire collective et dans l'espace public de la municipalité; et promouvoir l'interculturel dans la vie municipale.*
10. *Soutenir ou établir les mécanismes pour traiter des crimes haineux ainsi que pour gérer les conflits (UNESCO, Appel à une Coalition des Villes européennes contre le Racisme en Europe, 2004).*

C'est dans ce contexte qu'il faut situer le présent rapport de recherche portant sur le développement d'une série d'indicateurs pour l'évaluation des politiques municipales visant à contrer le racisme et la discrimination. Il a été fait dans la perspective de fournir un support aux villes qui souhaitent adopter des politiques publiques de gestion de la diversité et de lutte au racisme et à la discrimination, et à en évaluer l'impact. Il s'agit de se doter d'outils permettant d'évaluer, en termes quantitatifs et/ou qualitatifs, si l'action des villes donne des résultats qui correspondent aux grands objectifs des politiques adoptées.

Définir le racisme et la discrimination soulève des enjeux théoriques importants. Le piège est d'adopter une vision trop extensive du racisme (ex. racisme anti-jeunes, racisme anti-femmes, racisme anti-patrons, etc.) ou trop limitative, ou encore de le définir en faisant référence à la race, sans se distancer par rapport à cette notion qui est un produit de l'idéologie raciste elle-même. Le racisme a sa spécificité sur laquelle nous reviendrons dans la deuxième partie de ce rapport. Par ailleurs, lorsque nous parlons de discrimination, dans le contexte de cette étude, nous visons plus précisément la discrimination fondée sur des motifs racistes. Le problème de l'intersectorialité des discriminations (fondées sur le sexe, la langue, etc.) est un problème important que nous ne pourrions approfondir dans le cadre de ce rapport.

Certaines questions méthodologiques se posent également. Par exemple, faut-il analyser les mesures administratives et les politiques mises en place par les villes ou plutôt leur impact sur les situations observées sur leur territoire? Faut-il mesurer tous les types d'inégalités et de discriminations observées sur le territoire d'une municipalité ou seulement celles relevant du

champ de compétences de cette municipalité? Le champ de compétences des municipalités est-il le même dans les différents pays? Autrement dit, les indicateurs dont elles se dotent mesurent-ils les mêmes faits sociaux? Il existe plusieurs mesures et politiques publiques, mais relativement très peu d'outils d'évaluation de ces mesures. Certaines villes travaillent actuellement en ce sens et les résultats de plusieurs de ces travaux ne sont malheureusement pas encore disponibles.

De plus, toute différence, même significative, ne peut être automatiquement attribuée au racisme et à la discrimination. Par exemple, la participation restreinte des membres des groupes minoritaires et racisés à l'emploi dans une institution publique devrait être comparée à l'importance de ces groupes dans la population en général, et plus spécifiquement à l'importance de ceux et celles qui, dans ces groupes, sont susceptibles d'accéder aux emplois disponibles dans cette institution. Certains types d'emplois nécessitent une connaissance intime de la culture dominante dans la société d'accueil, et font intervenir le facteur temps: indépendamment des diplômes que l'on détient, il y a des emplois auxquels on ne peut accéder dès l'arrivée. Comment tenir compte de cette contrainte ? Comment déterminer le temps nécessaire à acquérir ces «compétences sociales» qui dans certains emplois n'ont aucune importance (les invoquer constituerait de la discrimination) alors que dans d'autres cas elles en ont?

La présente recherche se veut exploratoire. Elle vise à examiner dans un premier temps quelques politiques municipales de gestion de la diversité ethnoculturelle et de lutte contre le racisme et la discrimination, les outils d'évaluation de ces politiques et leurs indicateurs, s'il y a lieu. Dans un second temps, elle étend la réflexion à l'exploration de nouveaux indicateurs prenant en compte les conséquences du racisme et de la discrimination sur les groupes racisés, dont les manifestations se font sentir sur le territoire même des villes.

Soulignons que cet outil est surtout mis à la disposition des villes pour qu'elles évaluent leur propre performance. Les situations varient grandement, et un indicateur qui est pertinent dans un contexte ne le sera pas dans un autre. Il appartiendra donc aux villes d'adapter cet outil en fonction de leur contexte spécifique.

La première partie du rapport examine les moyens mis en œuvre par six municipalités (Montréal, Toronto, Saskatoon, Vancouver, Boston et Stockholm), ainsi que les indicateurs que ces villes utilisent pour évaluer leurs propres politiques. La deuxième partie de ce rapport examine les

difficultés conceptuelles et méthodologiques relatives à la construction de nouveaux indicateurs visant à évaluer l'état des inégalités socio-économiques ayant cours sur le territoire des municipalités. Les municipalités doivent donc tenter de jouer un rôle dans la prévention des problèmes qui découlent de ces inégalités. Le rapport soulève les difficultés méthodologiques qu'engendre l'usage de tels indicateurs. Une autre difficulté a trait au fait que les écarts socio-économiques qui affectent les groupes minoritaires et racisés sont souvent le résultat de processus historiques, de structures économiques et de politiques globales qui dépassent de loin les domaines d'action et la responsabilité de l'État municipal ou local. Il s'ensuit que même si elle était très efficace du point de vue administratif, l'action des municipalités ne se traduirait pas directement par la disparition de ces inégalités. Il n'en reste pas moins qu'à long terme, le critère ultime de l'efficacité des politiques de lutte au racisme et aux discriminations est la disparition ou du moins la diminution sérieuse des inégalités en question.

Cette étude propose deux approches complémentaires.

La première approche évalue les moyens mis en œuvre par une municipalité : y a-t-il un bureau d'ombudsman? Est-il efficace dans le traitement des plaintes? Y a-t-il un programme d'accès à l'égalité en emploi? Y a-t-il des programmes pour sensibiliser les forces de l'ordre à la diversité des groupes racisés? Etc. Cette approche aboutit à la proposition d'une grille d'analyse des initiatives prises par une ville pour contrer le racisme et les discriminations, à partir de ses principales fonctions (la ville comme organisation, comme communauté, ou comme garante de l'ordre public). Cette grille est suffisamment générale pour s'appliquer à des situations fort différentes.

La deuxième approche, qui doit compléter la première, est fondée principalement sur la mesure des inégalités socio-économiques qui affectent les groupes racisés dans diverses sociétés, inégalités qui découlent du racisme et de la discrimination et qui contribuent à les reproduire. Il s'agit d'identifier ici les indicateurs qui évaluent la pauvreté, l'éducation, la ségrégation résidentielle, la participation réelle à la structure administrative de la ville, et la protection par la ville. Ces indicateurs sont résumés dans le Tableau 3. Enfin, un tableau synthèse fait la fusion des tableaux 2 et 3.

Les indicateurs qui découlent de cette approche doivent être interprétés avec précaution, car les situations d'inégalités qu'ils visent à mesurer relèvent de processus sociaux et économiques, nationaux et globaux, dépassant les domaines de compétences des villes. De plus, le tableau synthèse n'est pas un modèle à imiter, mais plutôt un exemple du type d'outil dont chaque ville pourrait se doter, compte tenu de ses particularités et de ses spécificités, afin de faire le suivi et évaluer de ses politiques visant à contrer le racisme. Nous espérons que cette étude contribuera à l'avancement de la réflexion sur cette question.

PREMIÈRE PARTIE : ÉTUDE DE CAS

Les quatre premières villes étudiées sont des villes du Canada. Elles seront suivies par l'étude d'une ville européenne, Stockholm, et d'une ville américaine, Boston.

Le Canada forme une société multinationale et multiethnique. Au recensement de 2001, les personnes affirmant une identité autochtone représentaient 3,3 % de la population totale du pays, par rapport à 2,8 % cinq ans plus tôt. La proportion des personnes nées à l'étranger s'élevait à 18,4 % de la population canadienne. Le nombre de personnes identifiées comme membres de « minorités visibles » représentait 13,4 % de la population, par rapport à 4,7 % en 1981. On estime que la part des « minorités visibles » sera de 20 % en 2016.

Au cours des décennies 1970 et 1980, le Canada a eu recours à d'importants dispositifs juridiques, institutionnels et politiques de promotion de la diversité et de lutte aux discriminations. En 1971, le gouvernement du Canada a annoncé la mise en œuvre d'une politique sur le multiculturalisme reconnaissant la composition diversifiée du Canada comme une caractéristique fondamentale distinctive de la nation, politique précisée en 1998, par la *Loi sur le multiculturalisme canadien*. En 1982, la *Charte canadienne des droits et libertés* était enchâssée dans la Constitution adoptée la même année. La Charte renferme des dispositions visant à préserver et à promouvoir le patrimoine multiculturel du Canada, à protéger les deux langues officielles, ainsi que les droits des peuples autochtones.

Ce sont les gouvernements provinciaux qui sont responsables des municipalités et plusieurs domaines de compétence relèvent, au moins partiellement, de juridictions provinciales. Les gouvernements provinciaux ont donc également leurs propres politiques publiques. La question de la concertation entre les différents paliers de gouvernement, ainsi qu'avec le secteur des affaires et le secteur associatif, est donc cruciale.

Au niveau canadien, la Fédération canadienne des municipalités, composée de municipalités et d'associations provinciales et territoriales de municipalités, a adopté en 1986 une déclaration sur *L'amélioration des relations interraciales dans les municipalités canadiennes* et, en 1993, un *Énoncé de politique sur les relations interraciales* dont l'axe s'articule autour de la lutte à la

discrimination et au racisme dans l'emploi et les services, l'égalité des citoyens et leur droit à la participation à l'administration municipale. Dans cette veine, la Fédération a établi un programme municipal de relations interraciales en collaboration avec la Direction du Multiculturalisme du Secrétariat d'État. En substance, ce programme fournissait des orientations quant à l'équité en emploi, la formation interculturelle, l'accès des minorités ethnoculturelles et racisées au palier municipal, le partenariat relatif à des programmes d'emploi innovateurs, etc. Ces programmes sont dits innovateurs, car il s'agit de modèles et stratégies de développement économique qui, dans une dynamique fortement localisée, intègrent la diversité — prise au sens large — dans la composition des ressources humaines (personnes handicapées, femmes, membres des minorités, personnes défavorisées au plan socio-économique, etc.), la formation et le perfectionnement continus des employés pour prendre en compte les innovations technologiques, ainsi que l'implication des groupes communautaires dans la mise en oeuvre et la réalisation des projets (dans Labelle, Legault et Marhraoui, 1996, p. 53).

Déjà en 1992, la Fédération canadienne des municipalités rappelait que les économies locales, provinciales et nationale devaient s'adapter à cinq tendances majeures d'évolution de la main-d'oeuvre canadienne : la diminution du nombre des travailleurs, le vieillissement de la population active, la diversification de la main-d'oeuvre (70 % des nouveaux venus sur le marché de l'emploi en l'an 2000 seraient des femmes, des personnes handicapées, des Autochtones et des membres des minorités ethnoculturelles), les besoins en main-d'oeuvre immigrée et l'accroissement continu des exigences en compétences professionnelles. Elle notait que dans cette perspective d'adaptation à ces transformations démographiques et socio-économiques, certaines grandes municipalités canadiennes (Montréal, North York, Ottawa, Saskatoon, Toronto, Winnipeg) et américaines (Atlanta, New York, San Diego, San Francisco, Washington) participaient activement à la création et au soutien de programmes d'emploi dits innovateurs (Fédération canadienne des municipalités, 1992, p. 3-4).

En décembre 2002, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) demandait à ses membres d'implanter des politiques contre le racisme, de renforcer les initiatives communautaires et de travailler avec les autres niveaux de gouvernement (FCM 2003).

Selon les données du recensement de 2001, 80 % des Canadiens vivent en milieu urbain. Ce milieu urbain est de plus en plus diversifié, et il est caractérisé par :

- une proportion croissante d'immigrants, particulièrement des « minorités visibles »², dans les trois plus grandes villes canadiennes, particulièrement Toronto;
- une population autochtone significative et en croissance dans certaines villes de l'Ouest canadien, population souvent confrontée à la marginalisation sociale et économique;
- un accroissement des quartiers pauvres ou même en détresse dans certaines villes, particulièrement au Québec (Seidle, 2002, p. 7-8).

Certains analystes soulignent la polarisation sociale croissante dans un certain nombre de villes (idem, p.7).

Une étude réalisée pour la Fédération canadienne des municipalités (FCM) en avril 2003 confirmait ce diagnostic, à savoir que toutes les communautés urbaines du Canada font face à des changements sociaux significatifs à l'aube du 21^e siècle :

- chaque année, le Canada reçoit plus de 220,000 nouveaux arrivants de tous les coins du globe. Les trois quarts (près de 75 %) d'entre eux s'établissent dans les trois grandes régions urbaines (Toronto, Montréal et Vancouver);
- dans les décennies récentes, il y a eu une migration importante des Autochtones vers les villes;
- le désengagement des paliers supérieurs de gouvernement dans le logement social a créé des situations d'itinérance très évidentes dans les villes canadiennes;
- des niveaux élevés de pauvreté ont contribué au développement de quartiers urbains désavantagés et sans espoir;
- une jeunesse aliénée, avec peu d'opportunités de s'en sortir, se tourne vers le crime et la drogue, accroissant le sentiment d'insécurité dans les villes;

² Le gouvernement fédéral canadien définit les minorités visibles comme : «personnes autre que les autochtones qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche et qui se reconnaissent comme telles auprès de leur employeur» (Emploi et Immigration Canada). «Les groupes définis comme minorités visibles par la loi sont les Noirs et/ou les Antillais, les Chinois, les Sud-Asiatiques, les Arabes et les Ouest-Asiatiques, les Asiatiques du Sud-Est, les Latino-Américains et les individus originaires des îles du Pacifique». (Canada, Multiculturalisme et Citoyenneté. *Les minorités visibles au Canada en 1986. Présentation graphique*, 1989).

- des signes montrent que les disparités sociales sont de plus en plus racialisées, conduisant à des divisions dangereuses au sein des villes (Clutterbuck et Novick, 2003, p. 2).

En juin 2003, dans un *Énoncé de politique sur les relations interraciales*, la FCM s'engageait à travailler avec les gouvernements municipaux pour :

- élaborer et mettre en œuvre une planification axée sur les résultats (cibles/plans/indicateurs de rendement) et procéder à l'évaluation annuelle du rendement et des progrès réalisés en matière de diversité;
- élaborer, adopter et mettre en œuvre un ensemble complet de politiques relatives à l'équité et à l'accès – équité d'emploi, lutte au racisme, à la haine et aux préjugés, droits de la personne, harcèlement en milieu de travail, accès aux services, services multilingues, etc.;
- accroître la représentation des collectivités diverses aux conseils d'administration, commissions et comités municipaux;
- demander aux commissions et aux services de police municipaux de veiller à l'amélioration continue des compétences de leur personnel en matière de lutte contre le racisme afin d'effectuer un travail plus efficace auprès des collectivités diverses et de mieux les servir (FCM, juin 2003).

1. La Ville de Toronto

1.1. Le contexte

Toronto compte environ deux millions et demi d'habitants et elle est une des villes les plus multiethniques au monde. Près de la moitié de ses résidents sont nés à l'étranger. Les groupes racisés (définis dans le contexte canadien comme des « minorités visibles ») constituent à présent plus de la moitié de sa population. Ils sont passés de 3 % en 1961, à 30 % en 1991 et à 53 % en 2001. Toronto est la principale destination des immigrants et réfugiés arrivant au Canada

(environ 75 000 par année). On y trouve également un plus grand nombre d'Autochtones que dans toute autre ville ou réserve du Canada (voir annexe 1).

Au fil des années, la Ville de Toronto a adopté toute une série de mesures pour répondre aux défis posés par cette diversité croissante de sa population : nomination d'un « avocat de la diversité » (*diversity advocate*) au Conseil municipal, mise en place de Comités consultatifs et de Groupes de travail, adoption d'une politique pour l'élimination des activités à caractère haineux, adoption d'une politique d'équité en emploi, maintien d'un programme d'accessibilité et d'équité aux subventions, appui à différentes campagnes de sensibilisation et d'éducation visant toutes les formes d'intolérance, prises de position quant à des propositions d'amendements à la Loi sur l'immigration, et bien d'autres mesures.

En 1998, les six municipalités de la communauté urbaine de Toronto fusionnaient pour former la nouvelle ville de Toronto qui a adopté la devise : *Diversity Our Strength*. Le 4 mars 1998, le nouveau Conseil municipal mettait sur pied un Groupe de travail sur l'accessibilité et l'équité. Après une large consultation et la réalisation de différentes études, ce groupe de travail présentait en juillet 1999 un rapport intitulé : *Diversity Our Strength, Access and Equity Our Goal ; Framework and Roadmap to Embrace the City's Diversity*, contenant 89 recommandations. Le Conseil municipal approuva le rapport en décembre 1999. Onze recommandations furent modifiées et huit furent ajoutées. L'approbation du rapport et de ses 97 recommandations mit un terme aux activités du Groupe de travail.

Le rapport était structuré à partir des principes directeurs suivants :

- Renforcement de la société civile : allocation de ressources aux associations communautaires et mise en place de sept comités aviseurs.
- Leadership civique : plaidoyer auprès du secteur privé et auprès des autres paliers de gouvernement, et travail sur l'opinion publique.
- Gouvernance équitable, accessible et transparente : diversification du personnel de la ville, diversification dans l'attribution des contrats et des subventions.
- Autodétermination pour les Autochtones (City of Toronto, 1999).

En décembre 2001, la Ville adoptait une Stratégie de développement social sous-tendue par cinq principes : l'équité, l'égalité, l'accès, la participation et la cohésion; et trois grandes orientations stratégiques : le renforcement des communautés, l'investissement dans une infrastructure sociale exhaustive, et le renforcement du leadership municipal et des partenariats municipaux.

Suite à une demande de rapport du Comité aviseur sur les relations ethniques et raciales sur la préparation de la *Conférence mondiale des Nations Unies contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée* de Durban, le Conseil municipal décidait, en avril 2001, d'élaborer un *Plan d'action pour l'élimination du racisme et de la discrimination*. Le Conseil se basait particulièrement sur une étude des inégalités « ethno-raciales » qu'il avait commandée antérieurement. Cette étude révélait notamment que :

- pour les minorités « ethno-raciales », le niveau d'instruction ne se traduisait pas en emplois stables ou en revenus élevés;
- le taux de chômage des personnes d'origine non européenne était presque le double de celui des personnes d'origine européenne;
- le taux de pauvreté des familles d'origine non européenne était plus du double de celui des familles d'origine européenne (Ornstein, 2000).

D'autres études avaient aussi fait la preuve du racisme et de la discrimination, tant directe que systémique, mettant particulièrement en lumière les stéréotypes raciaux dans les médias, les crimes haineux, et le racisme systémique dans le système de justice criminelle. Le Conseil municipal décida d'adopter une approche holistique, incluant le racisme et toutes les formes de discrimination. Il mit sur pied un Groupe de référence qui impliqua tous les comités aviseurs et groupes de travail de la Ville intéressés à ces questions. Ce groupe de référence invita les résidents, les associations et les groupes communautaires à donner leur avis sur ce Plan d'action. Plus de mille personnes participèrent à la consultation. Le compte-rendu des consultations fut déposé en novembre 2002³ et le Plan d'action adopté en avril 2003.

³ City of Toronto (2002). *Just Do It*, Report of the Community Consultations on the Plan of Action for the Elimination of Racism and Discrimination. Toronto, November.

1.2. Les politiques municipales contre la discrimination et les mesures concrètes de lutte au racisme

Le *Plan d'action* adopté en 2003 comporte huit points :

1. La mise en application des 97 recommandations du rapport final du Groupe de travail sur l'accessibilité et l'équité.
2. La poursuite des mesures visant à bâtir une administration pouvant répondre à la diversité de ses résidents : équité en emploi, accommodements raisonnables pour la diversité religieuse, programmes de formation, etc.
3. La prise en compte des changements dans la composition démographique de la population (publication d'un rapport annuel sur la diversité, établissement d'indicateurs pour faire un suivi sur le statut socio-économique des groupes, réalisation d'études spécifiques, tenue de séminaires bisannuels sur les meilleures pratiques).
4. La promotion d'une meilleure participation économique des groupes minoritaires par des partenariats avec les organisations communautaires autochtones, une meilleure concertation avec les autres instances et paliers de gouvernement pertinents, des programmes de mentorat et un plus grand effort pour rejoindre les entreprises ethniques.
5. L'offre d'un meilleur support aux organismes de ces groupes minoritaires afin de les aider à construire des communautés fortes.
6. L'éducation du public.
7. Les activités de plaidoyer (financement adéquat de logements abordables, services de garde pour les enfants, programmes d'insertion sur le marché du travail, apprentissage des langues officielles, cours d'alphabétisation, équivalence des diplômes et reconnaissance de l'expérience, participation au processus électoral, éducation, etc.).
8. Le suivi de la mise en application de ce plan d'action (City of Toronto, 2003).

1.3. Les outils d'évaluation de ces politiques et leurs indicateurs

Il nous faut considérer ici les mesures de suivi retenues pour les deux plans d'action. Pour l'accessibilité et l'équité, ces mesures sont précisées sous la rubrique « Surveillance et évaluation ». Il y est recommandé :

- que le personnel de la Ville modifie le format de tous les rapports de la Ville afin d'inclure un rapport d'impact sur l'accessibilité, l'équité et les droits humains ;
- que l'administration municipale prépare des profils démographiques complets de tous les districts afin de guider le développement des politiques, la planification des programmes et l'offre des services;
- qu'afin d'assurer une perspective externe sur ses progrès vers l'accessibilité, l'équité et les droits humains, la Ville organise une consultation annuelle sur ces thèmes pour alimenter sa planification et le développement de ses politiques et programmes dans le futur;
- que chaque département, agence, commission ou structure *ad hoc* soumette au Conseil municipal un plan d'action sur l'accessibilité, l'équité et les droits humains;
- que chaque département évalue ses politiques, programmes et services afin d'identifier les obstacles rencontrés par des groupes désignés et que des instruments de mesure soient préparés à cette fin;
- que le Conseil municipal demande à toutes les instances qui relèvent de lui un rapport annuel sur la mise en œuvre des mesures visant l'égalité en emploi, l'équité, l'accessibilité et les droits humains;
- que le rapport annuel sur l'équité au Conseil municipal sur les groupes désignés inclue des données sur son personnel dans l'ensemble de la fonction publique et par département, concernant la représentation, les postes occupés, les promotions, les compensations, la formation, les bénéfices, les départs et les opportunités;
- que la Ville produise un rapport consolidé sur les mesures d'accessibilité et d'équité sous la forme d'un bulletin (*report card*⁴) (City of Toronto, 1999).

Sous la rubrique « Mise en œuvre et suivi », il est recommandé :

⁴ La Ville de Toronto travaille à l'élaboration de ce bulletin (*report card*) qui couvrirait sept secteurs.

- qu'une fois par mandat, le Vérificateur du Conseil supervise une vérification interne de la performance de l'administration dans l'atteinte de ses objectifs relatifs à l'accessibilité, à l'équité et aux droits humains;
- que le Surintendant de la Ville fasse rapport sur la mise en application des recommandations, douze mois après l'adoption du rapport par le Conseil municipal (idem).

Quant au Plan d'action pour l'élimination du racisme et de la discrimination, le suivi de sa mise en application est assuré par le Groupe de référence du Conseil municipal qui tient des rencontres trimestrielles à cette fin. Au niveau interne, c'est l'équipe interdépartementale sur l'accès et l'équité qui coordonne la mise en application du plan d'action.

2. La Ville de Montréal

Au cours des trois dernières décennies, le gouvernement du Québec s'est doté de plusieurs dispositifs juridiques, politiques et consultatifs pour affirmer son identité nationale et reconnaître la diversité du peuple québécois : la francisation de l'espace public avec la Charte de la langue française (Loi 101), la mise en place d'un cadre juridique pour contrer la discrimination, promouvoir l'égalité et garantir les droits culturels (adhésion aux conventions et pactes internationaux sur les droits de la personne, Charte des Droits et Libertés du Québec, en 1975, Déclaration sur les relations interethniques et interraciales, etc.). Des programmes d'équité en emploi, de formation interculturelle, d'adaptation des services publics, des mesures d'accommodements raisonnables, et l'engagement dans la solidarité internationale complètent le tableau.

Le Plan d'action du gouvernement du Québec pour 1991-1994 recommande à l'ensemble de l'appareil gouvernemental la mise en œuvre de mesures spécifiques vouées au développement de la concertation avec les unions et regroupements de municipalités québécoises en vue de favoriser l'adaptation des administrations et des services municipaux. L'adaptation des institutions publiques et des municipalités à la diversité est un leitmotiv du discours public dès la décennie 1980.

2.1. Le Contexte

En Amérique du Nord, Montréal occupe une place unique, au carrefour des cultures francophone et anglophone. Principal moteur économique du Québec, Montréal attire la grande majorité des immigrants qui arrivent au Québec. Environ le quart de la population est né à l'étranger, et les dites « minorités visibles » constituent une proportion équivalente (Statistiques Canada, recensement de 2001) (voir annexe 2).

Depuis le milieu des années 1980, la Ville de Montréal prend de plus en plus cette diversité en considération : création du *Bureau interculturel de Montréal* en 1988, adoption d'un *Programme d'accès à l'égalité en emploi pour les minorités*, adoption de la *Déclaration de Montréal contre la discrimination raciale (1989)*, stratégie de communication par les médias ethniques, mesures de développement économique et mesures relatives à l'habitation, création d'un Comité interservices, création d'un Comité consultatif sur les relations interculturelles, lancement du *Mois de l'histoire des Noirs* en février 1992, tenue de l'*Année de l'harmonie interculturelle et interracial* en 1993.

Les principes de gestion de la diversité ethnoculturelle à la ville de Montréal relèvent de la *Déclaration de Montréal contre la discrimination raciale* adoptée par le Conseil municipal en 1989 (Montréal, 1994, p.18). Le modèle d'intervention et de gestion privilégié par l'administration est basé sur l'approche dite de l'interculturalisme qui vise « le respect de l'expression et du rayonnement de chaque culture et la recherche délibérée d'une réciprocité entre toutes les cultures. Le concept d'interculturalisme cherche à favoriser la rencontre de toutes les cultures en utilisant le français comme langue privilégiée de communications et d'échanges » (idem.). Elle reconnaît aussi le « caractère pluraliste des valeurs de notre société, de notre ville et de leurs institutions ». Un autre principe concerne « l'équité et l'égalité de tous les citoyens ». En vertu de ce principe, la Ville cherche à améliorer l'accessibilité de ses services et à les adapter aux besoins des membres des communautés culturelles pour les amener à participer activement à la vie municipale, en évitant la marginalisation (Ville de Montréal, 1994, p.18). Enfin, un autre principe concerne « la reconnaissance du rôle des organismes communautaires en tant que partenaires privilégiés de l'action municipale » (ibid). Le partenariat et la concertation sont privilégiés également avec les organismes publics, parapublics et privés.

Les années ultérieures verront de nombreuses élaborations de l'action municipale montréalaise.

Il faut distinguer la Ville de Montréal de l'île de Montréal et cette dernière de la Grande région montréalaise (l'île de Montréal et les rives nord et sud). Les municipalités de l'île de Montréal étaient regroupées, jusqu'en 2002, au sein de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) qui s'occupait principalement du transport en commun et des services de police. Le souci de la diversité était présent à la CUM. Cette sensibilité était cependant présente à des niveaux très variables dans les diverses municipalités de l'île.

Le 1^{er} janvier 2002, avec la fusion des 28 municipalités de l'île de Montréal, une toute nouvelle ville, forte de quelque 1,8 million d'habitants, voit le jour et Montréal passe de 9 à 27 arrondissements. Dès février 2002, le nouveau maire annonce la tenue du *Sommet de Montréal*, « premier jalon d'une approche visant à implanter une réelle démocratie participative dans cette nouvelle ville unifiée » (Ville de Montréal, 2002a). Une démarche en quatre étapes sera suivie pour y arriver. Elle comporte :

- la tenue de sommets par arrondissement et de sommets sectoriels;
- l'intégration des propositions recueillies dans les sommets sectoriels et par arrondissement;
- l'intégration des priorités d'action dans un plan stratégique lors du Sommet proprement dit;
- la réalisation de ce plan, qui sera confié à des chantiers chargés de mettre en place les conditions essentielles à la réalisation de ces orientations (idem).

Lors de ce *Sommet de Montréal* tenu en juin 2002, le chantier sur l'équité, l'accessibilité et la diversité partait de la proposition suivante : « Pour que le développement d'une ville bénéficie équitablement à tous et à toutes, les décisions publiques doivent être prises en fonction des diverses caractéristiques de la population. L'équité et l'accessibilité sont des principes qui doivent s'appliquer d'entrée de jeu dans l'organisation de la nouvelle ville et de ses arrondissements » (Ville de Montréal, 2002b ⁵).

⁵ <http://www2.ville.montreal.qc.ca/ldvdm/jsp/sommet/index.htm>

Les grandes orientations de cet atelier furent les suivantes :

- Adopter une approche transversale fondée sur les droits humains.
- Comprendre chaque problématique en fonction d'une approche différenciée selon le sexe.
- Reconnaître la richesse que représente la diversité ethnoculturelle et refléter cette réalité dans la détermination des enjeux et des stratégies.
- Combattre la discrimination et promouvoir des relations interculturelles harmonieuses dans le respect et la compréhension.
- Tenir compte des problématiques et des ressources humaines spécifiques à certains groupes sociaux tels les jeunes, les aîné(e)s, les personnes handicapées, les « minorités visibles », les gais et les lesbiennes, dans un souci d'inclusion et de cohésion sociale.
- S'assurer d'une véritable participation citoyenne, particulièrement des plus démunis, à l'ensemble des mécanismes décisionnels (idem).

Un plan de travail fut déposé en septembre 2002. Au printemps 2003 le *Conseil interculturel de Montréal* était mis en place.

Cependant, la Ville avait bien d'autres préoccupations. L'élection à Québec d'un nouveau Gouvernement, peu favorable au processus des fusions municipales, créa un climat d'instabilité qui retarda la mise en place de certaines politiques. À la suite d'un référendum tenu le 20 juin 2004, 15 anciennes villes optèrent pour la défusion. Même si près de 90 % des habitants de l'île de Montréal décidèrent de rester dans la nouvelle ville, ce résultat exprimait un clivage linguistique et un clivage social entre riches et pauvres, alors que la justice sociale était justement un des objectifs du projet d'unification de l'île de Montréal. D'autres problèmes retardèrent également l'implantation des orientations adoptées au *Sommet de Montréal*, notamment la question de la réelle autonomie des arrondissements et le poids inégal des chantiers.

2.2. Les politiques municipales contre la discrimination et les mesures concrètes de lutte au racisme

Le 21 mars 2002, la nouvelle Ville de Montréal proclamait le 21 mars *Journée internationale pour l'élimination de toutes les formes de la discrimination raciale*.

Un poste d'ombudsman était créé le 10 septembre 2002, et le 10 décembre 2003 la Ville présentait une proposition de *Charte montréalaise des droits et responsabilités*, un résultat du chantier sur la démocratie du *Sommet de Montréal*. Ce projet de Charte montréalaise désigne l'ombudsman pour veiller à son application, ce qui place ce projet de Charte montréalaise des droits et responsabilités dans une catégorie à part des instruments municipaux portant sur les droits de la personne, et ce, au plan international.

La proposition de *Charte montréalaise des droits et responsabilités* établit notamment que Montréal, dans un effort collectif avec les citoyens et les citoyennes, doit porter une attention particulière à la qualité de la vie démocratique, à la vie économique et sociale, à la vie culturelle, à l'environnement et au développement durable, à la sécurité des citoyens et des citoyennes ainsi qu'à l'offre de services municipaux de qualité.

Le 22 mars 2004, la Ville présentait la *Déclaration de Montréal pour la diversité culturelle et pour l'inclusion*, en remplacement de la *Déclaration de Montréal contre la discrimination raciale* du 21 mars 1989. Elle s'engage, dans cette Déclaration :

- à instaurer les programmes d'accès à l'égalité en emploi comme moyen d'accueillir en son sein une plus grande représentativité de la population qu'elle dessert;
- à mettre en action une politique administrative vigoureuse prévoyant l'imputabilité des cadres et la « tolérance zéro en matière de racisme »⁶;
- à prendre des mesures afin d'assurer l'égalité en dignité et en droits des individus et des groupes humains partout où cela est nécessaire sur son territoire. Une attention particulière est accordée en matière de logement, d'emploi et de services de proximité (sécurité publique, sécurité incendie, sports et loisirs, environnement et développement durable, développement culturel, social et communautaire et transport);
- à promouvoir la non-violence et l'inclusion au moyen de programmes et par le biais de ses institutions dans les domaines de sa compétence, notamment dans les équipes

⁶ La fusion annulait le Programme d'accès à l'égalité de l'ancienne ville de Montréal. La nouvelle ville devait donc recréer ce programme.

scientifiques, au sein de son réseau de centres de diffusion culturelle, dans les bibliothèques et dans ses différents points de services directs aux citoyens;

- à proclamer solennellement sa participation et à souligner, chaque année, le 16 novembre *Journée internationale de la tolérance*;
- à développer son programme de formation institutionnelle, outil essentiel pour assurer la diffusion d'une culture de la diversité dans l'administration, afin de sensibiliser le personnel et de lui fournir des moyens pratiques, dont les compétences interculturelles, dans l'appropriation de modes de gestion de la diversité au quotidien (Ville de Montréal, 2004 ⁷).

Concernant les relations interculturelles et la mise en valeur de la diversité, le *Sommet de Montréal*, propose essentiellement de « Faire de la diversité ethnoculturelle de la population un élément central de la planification économique, culturelle et sociale de la nouvelle ville et de ses partenaires » (Ville de Montréal, 2002c, p.9).

Pour y arriver, on propose essentiellement :

- La mise en œuvre des mesures visant à assurer l'équité, l'accessibilité et la gestion de la diversité.
- Une participation équitable des groupes sous représentés au sein des instances décisionnelles et de concertation montréalaises.
- La mise en œuvre d'un *Plan d'action montréalais en matière de relations interculturelles*.
- L'inclusion socio-économique des groupes vivant de l'exclusion.

On souligne également la nécessité d'un nouveau cadre de partenariat avec le gouvernement du Québec.

⁷ <http://interculturel.ville.montreal.qc.ca>

2.3. Les outils d'évaluation de ces politiques et leurs indicateurs

Le plan de travail fait état de résultats attendus que l'on peut considérer comme des embryons d'indicateurs.

Au niveau de la participation équitable des groupes sous-représentés au sein des instances décisionnelles et de concertation montréalaises, on aurait comme indicateurs :

- l'augmentation du nombre de candidats et de candidates des groupes sous-représentés dans les nominations;
- le nombre d'intervenants et d'intervenantes et de jeunes sensibilisés aux droits humains et à la diversité.

Pour la mise en œuvre du *Plan d'action montréalais en matière de relations interculturelles*, les indicateurs seraient :

- le nombre de plans d'action locaux mis en œuvre au niveau des arrondissements;
- le nombre de nouveaux projets créés localement;
- la quantité de services adaptés, par arrondissement;
- le nombre d'employés formés à l'interculturel;
- le nombre de nouveaux projets culturels reflétant la diversité soutenus dans les arrondissements.

Pour l'inclusion socio-économique des groupes qui subissent l'exclusion les indicateurs pourraient être :

- le nombre de projets soutenus par année par le *Centre de référence pour le soutien aux projets des minorités visibles*;
- l'augmentation du nombre de bourses de la *Fondation du maire pour la jeunesse*;
- le nombre de stages créés en entreprise par année pour les « minorités visibles »;
- le nombre d'entreprises et d'organismes sensibilisés à l'embauche des « minorités visibles » par année (Ville de Montréal, 2002 c).

Rappelons que le *Plan d'action montréalais en matière de relations interculturelles* n'est pas encore prêt. En fait, il dépend des plans d'action adoptés par les arrondissements et la majorité n'en ont pas encore. De plus, il nous semble qu'il y a encore un certain flou quant au rôle des différentes instances chargées du suivi de ces politiques, c'est-à-dire le Comité de suivi des chantiers, le *Conseil interculturel de Montréal* et la *Division des affaires interculturelles*.

3. La Ville de Vancouver

3.1. Le contexte

La diversité ethnoculturelle est une réalité à Vancouver depuis des lustres mais cette diversité s'est accrue depuis le milieu de la décennie 1980 en raison de l'immigration internationale et de la migration inter-provinciale. En termes de pourcentage, Vancouver se situe au second rang des villes canadiennes quant à la présence d'immigrants, c'est-à-dire de personnes qui ne sont pas nées au Canada (45 % en 2001), et de membres de « minorités visibles » (49 % en 2001). Au cours des dernières années, les immigrants qui s'établissent à Vancouver sont surtout d'origine chinoise, philippine et indienne. Toujours selon le recensement de 2001, 50.6 % de la population de Vancouver ont identifié une langue autre que l'anglais comme langue maternelle. 26.6 % de la population parle le chinois à la maison. Le français arrive très loin derrière avec un peu moins de 2 % (Statistique Canada, recensement de 2001) (voir annexe 3).

Il faut souligner ici une particularité de la récente immigration chinoise à Vancouver. En 1984, la Chine (continentale) et la Grande-Bretagne annonçaient officiellement que le retour de Hong Kong à la Chine se ferait en 1997. De nombreux résidents de Hong Kong émigrèrent vers le Canada comme immigrants-investisseurs et s'établirent principalement à Vancouver, la plus grande ville canadienne sur l'océan Pacifique. Ils firent des investissements importants dans l'immobilier, l'hôtellerie, les services de traiteur, les entreprises manufacturières et les médias. Ils furent suivis par des immigrants de Taiwan vers la fin des années 1980 et cette tendance s'est maintenue au cours de la décennie 1990. Grâce à cet afflux de capitaux, Vancouver a échappé à la récession qui a affecté les villes canadiennes au cours de la décennie 1980.

3.2. Les politiques municipales contre la discrimination et les mesures concrètes de lutte au racisme

Dans un document paru en 1980 et intitulé *Goals for Vancouver*, le *Vancouver Planning Commission* souligne que la diversité ethnique est une des contributions fondamentales au caractère unique de la ville.

En 1988, le Conseil municipal adoptait une *Politique civique sur les relations multiculturelles*⁸. Cette politique traite de la nécessité de reconnaître la diversité comme une force; de l'accès aux services pour tous les résidents de la ville, indépendamment de leurs antécédents historiques, y compris ceux qui doivent faire face à des barrières linguistiques; et de la possibilité de vivre libre de tout préjugé. Elle demande à tout le personnel de la Ville d'assurer le respect de ces principes dans l'accomplissement de leurs tâches et encourage les efforts déployés pour assurer des services de qualité aux résidents dont la langue maternelle n'est pas l'anglais.

Au cours des décennies 1980 et 1990, la Ville de Vancouver a pris une série de mesures pour tenir compte de la diversité croissante de sa population. L'Institut Hastings fut créé en 1989 pour offrir des programmes de formation sur la diversité au personnel de la Ville. L'Institut est ouvert au personnel d'autres municipalités et des ministères provinciaux. Un programme d'équité en emploi a aussi été mis sur pied. La Ville a accueilli en 1993 une Conférence communautaire intitulée *From Barriers To Bridges* et a réaffirmé sa politique civique sur les relations multiculturelles. En 1995 une Stratégie de communication tenant compte de la diversité est adoptée. Un service d'information et de référence multilingue (en quatre langues) fut mis sur pied et un inventaire des membres du personnel qui parlent une langue seconde fut entrepris. Des directives sur les besoins en interprétation et en traduction furent élaborées. Des efforts spéciaux furent faits pour rejoindre les membres de diverses « communautés culturelles » lors de l'élaboration du Plan de ville en 1993-1995 et également lors des élections municipales. Un Comité aviseur spécial sur les « communautés culturelles » (*City's Special Advisory Committee*

⁸ Site web de la Ville de Vancouver :

<http://vancouver.ca/commsvcs/socialplanning/initiatives/multicult/civicpolicy.htm>

on *Cultural Communities*) est également responsable d'un prix annuel pour l'harmonie culturelle (*Cultural Harmony Award*) et la célébration du 21 mars, *Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale*⁹. En 2001, un Guide du nouvel arrivant, disponible en cinq langues, était publié (idem).

Le Département de police de la ville a pris également plusieurs initiatives et a mis sur pied une Unité sur les relations multiculturelles (*Diversity Relations Unit*) qui a pour mandat de : a) travailler à maintenir et construire des relations positives avec la communauté dans toute sa diversité, b) s'assurer que toute personne reçoive un traitement respectueux et égal dans les cas de discrimination ou de harcèlement, c) s'assurer que toute la communauté ait accès aux services de police et que les services de police aient également accès aux différentes communautés, d) travailler à supprimer les obstacles qui rendraient difficile la collaboration entre les services de police et la communauté. Un poste d'agent de liaison avec les communautés autochtones existe depuis 1994 (ibid.).

Sur le plan administratif, c'est le Département de Planification sociale (*Social Planning*) qui traite des questions communautaires et sociales qui affectent les groupes défavorisés. Il doit s'assurer que les questions liées au multiculturalisme et à la diversité demeurent une priorité de l'administration et seconde le Conseil municipal, les autres départements et les organismes communautaires dans le traitement de ces questions. Des membres du personnel de ce Département ont la responsabilité de :

- recommander au Conseil et aux autres instances concernées des politiques et des stratégies inclusives;
- travailler avec le Comité aviseur spécial et d'autres niveaux de gouvernement pour identifier les problématiques et les besoins émergents des communautés culturelles et recommander les actions et réponse appropriées;
- établir des liaisons ou travailler avec d'autres départements sur les questions relatives à la diversité culturelle et aux défis qu'elle pose;

⁹L'AMSSA (Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of BC) est très active dans la célébration du 21 mars.

- établir des liaisons avec les différentes communautés et organisations, et les assister quand il faut répondre aux besoins et aux problématiques existantes ou émergentes dans ce secteur;
- recommander du financement ou chercher des ressources pour répondre à des questions critiques ou émergentes concernant les différentes communautés.

Le *Programme de subventions aux services communautaires* permet d'appuyer une centaine d'organismes à but non lucratif. La Ville encourage tous les organismes à offrir des services à tous les résidents et elle s'attend à ce que ces organismes le fassent. La priorité est donnée à l'élimination des obstacles à l'accès aux services qui existent pour des membres des différentes communautés ou au support à l'intégration des nouveaux arrivants à la vie communautaire. Le développement des capacités est aussi une priorité pour des groupes nouvellement arrivés, qui font face à des problèmes sérieux mais qui ne disposent pas de ressources adéquates pour y faire face.

3.3. Les outils d'évaluation de ces politiques et leurs indicateurs

Nous n'avons pas pu obtenir d'information sur les outils d'évaluation de ces politiques.

4. La Ville de Saskatoon

Saskatoon est la ville la plus importante de la Saskatchewan, avec une population de 231 403 personnes, en plein cœur des Prairies canadiennes, peuplées à l'origine par les peuples autochtones. C'est la population de la Saskatchewan et celle de la province voisine, le Manitoba, qui comptent les plus forts pourcentages d'Autochtones, environ 14 %. La population autochtone est en nette croissance au Canada, passant de 3,8 % de la population totale en 1996 à 4.4 % en 2001¹⁰. La Saskatchewan fut la première province canadienne à inclure les peuples autochtones dans sa définition du multiculturalisme (cette définition inclut en fait tout le monde alors que

¹⁰ À titre indicatif, ce pourcentage est de 2.2% en Australie, 1.5% aux États-Unis et 14% en Nouvelle-Zélande.

généralement, la politique du multiculturalisme s'adresse essentiellement aux communautés issues d'une immigration plus récente, voir annexe 4).

Une autre particularité de la Saskatchewan : les descendants des Français et des Anglais n'y sont pas majoritaires. La population y est très diversifiée. Beaucoup de citoyens de cette province descendent des vagues d'immigrants venus d'Ukraine, de la Russie, et de la Scandinavie au début du 20e siècle pour y développer l'agriculture.

4.1. Le contexte

Selon les données du recensement de 2001, Saskatoon compte la plus forte proportion d'Autochtones dans une ville canadienne, soit 7.5 % de la population totale. Il s'agit d'une population très jeune, 40 % d'entre eux ayant moins de 14 ans, ce qui ne manque pas de peser beaucoup sur le système scolaire mais représente une main-d'œuvre d'avenir dans une population vieillissante.

En 1989, la Ville de Saskatoon créait un *Comité pour les relations raciales*, suite à une demande émanant de groupes ethnoculturels, des écoles, des services de police, des services sociaux et d'organisations non gouvernementales (City of Saskatoon, 2000). Parmi les réalisations de ce Comité, on peut mentionner la création d'une *Division des relations raciales* dans l'administration municipale, la célébration du 21 mars, le prix « Vivre en harmonie », un programme de formation pour les employés municipaux, l'adoption par le Conseil municipal d'une *Politique sur l'équité et l'anti-racisme* le 1^{er} décembre 1997. Un sous-comité pour les relations avec les groupes autochtones fut mis sur pied en juin 1992. Des membres de ce sous-comité furent consultés sur les relations entre les services de police et les jeunes autochtones (1993), et ils organisèrent un séminaire sur les autochtones et le milieu des affaires en 1996 pour la Fédération canadienne des municipalités. Une personne fut engagée par la Ville pour encourager et faciliter la participation des autochtones aux élections municipales.

Le mandat du Comité pour les relations raciales inclut la revue des politiques, pratiques et programmes de la Ville. Les rapports dans ce domaine insistaient surtout sur les services appropriés et l'élimination des obstacles à l'accessibilité à ces services. Le Comité a également

publié un certain nombre de brochures et a travaillé en partenariat avec différentes organisations pertinentes.

Le programme des relations raciales de la Ville de Saskatoon fut évalué par des experts externes en mai 2001. La conclusion fut que le prérequis à toute décision future était la nécessité de mobiliser l'ensemble de la communauté dans un projet à long terme. L'année 2002 fut consacrée à des consultations importantes et une nouvelle politique avec un plan d'action *Cultural Diversity and Race Relations*, est entrée en vigueur le 9 février 2004 (City of Saskatoon, 2004).

La Ville de Saskatoon a également innové en concluant des ententes sur l'utilisation de terrains et des accords de service avec les Premières nations afin de créer des « réserves urbaines », dans le but de faciliter le développement de projets économiques et commerciaux de ces Premières nations. La première entente fut signée en 1988. Le succès fut tel que des ententes ont été signées pour cinq autres projets de ce type et des négociations sont en cours pour d'autres initiatives. Les « réserves urbaines » sont devenues les symboles de la contribution des Premières nations au développement de la ville (Sully et Emmonds, 2004). En septembre 2002, le Gouvernement canadien annonçait un programme conjoint, avec les villes et les provinces, visant à réduire le taux élevé de pauvreté des autochtones vivant en milieu urbain, dans le cadre de sa stratégie urbaine en faveur des autochtones. Les premiers fonds étaient débloqués dès l'année suivante.

4.2. Les politiques municipales contre la discrimination et les mesures concrètes de lutte au racisme

Nous présentons rapidement les grandes lignes de la politique et du *Plan d'action* adoptés par la Ville de Saskatoon en février 2004 (City of Saskatoon, 2004). Les sections 4.2 et 4.3 sont une version abrégée des documents officiels de la ville, tels qu'ils paraissent sur son site web¹¹ :

La Ville de Saskatoon reconnaît que sa population a toujours été constituée de personnes d'origines diverses et que cette diversité se poursuivra. La participation et la contribution de

¹¹ Site web de la Ville de Saskatoon : www.city.saskatoon.sk.ca/org/leisure/race_relations/

tous les citoyens au développement de la communauté sont vitales pour faire face aux défis de l'avenir.

La Ville de Saskatoon travaillera avec les organismes communautaires, le secteur des affaires et celui du travail, les autres paliers de gouvernement et les autres instances concernées pour créer une société inclusive, où la diversité ethnoculturelle est accueillie et valorisée, et où tous peuvent vivre dans la dignité et se réaliser pleinement, sans avoir à faire face au racisme et à la discrimination.

La communauté travaillera ensemble pour atteindre les objectifs suivants :

- La force de travail sera représentative de la population de Saskatoon.
- Ce sera la tolérance zéro quant au racisme et à la discrimination.
- Les instances décisionnelles de la communauté seront représentatives de l'ensemble de la population de Saskatoon.
- La communauté sera sensibilisée et ouverte aux enjeux et à l'acceptation des différentes cultures qui constituent Saskatoon.

La Ville de Saskatoon continuera de jouer son rôle dans l'équité en emploi et la lutte au racisme. Afin de réaliser son Plan stratégique et satisfaire aux besoins des citoyens de Saskatoon, la Ville aura un rôle de premier plan dans la promotion de relations raciales harmonieuses dans la communauté. Il faudra que les autres instances concernées définissent également leur rôle afin d'atteindre les objectifs visés.

La Ville de Saskatoon sera un leader dans la communauté en diffusant sa vision et son rôle concernant ces enjeux par une stratégie de communication inclusive. Pour cela, il faudra revoir les méthodes de communication pour s'assurer que l'information est accessible à l'ensemble de la population.

Elle sera un leader dans la communauté en atteignant les objectifs visés au sein de sa propre administration, par l'équité en emploi et la formation de son personnel. Le Programme d'équité en emploi est supervisé par la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan. La Politique contre le harcèlement en milieu de travail offre un soutien à tous

les employés. Un programme de formation interculturelle sera offert à tout le personnel, y compris aux cadres, afin de travailler à l'élimination des obstacles systémiques et à la création d'un milieu de travail accueillant pour tous.

Elle prendra l'initiative de réunir d'autres instances dans le but de travailler de concert à atteindre les objectifs fixés, par la collaboration et des partenariats. La première étape sera la mise sur pied d'un comité ou d'une coalition d'agences afin de développer stratégies et plans d'action.

Elle sera une plaque tournante pour le partage de l'information et le développement de programmes conjoints de formation dans le but d'accroître la compréhension interculturelle et diminuer les actes de discrimination.

Elle sera également un bailleur de fonds en mettant à profit les programmes de financement existants afin d'inclure les activités touchant les relations raciales et en faisant mieux connaître ces programmes.

Cette Politique est complétée par des stratégies et plans d'action de la Ville déjà existants, comme le Programme d'équité en emploi et le programme d'habitation. Ces programmes seront revus dans la perspective des initiatives de la Ville concernant la diversité culturelle et la lutte à la discrimination. La Politique sur la diversité culturelle et les relations raciales dont s'est dotée la Ville de Saskatoon doit être revue et évaluée périodiquement pour déterminer son succès.

4.3. Les outils d'évaluation de ces politiques et leurs indicateurs

Le Plan d'action identifie également les outils d'évaluation et les principaux indicateurs des quatre grands axes de cette politique :

- La présence des « groupes ethnoculturels » (*ethnocultural groups*) sur le marché du travail de Saskatoon et dans l'administration municipale sera représentative de leur importance dans la composition démographique de la ville.

Outils d'évaluation : données de Statistique Canada et de la Fédération canadienne des municipalités, enquêtes sur la force de travail.

Indicateurs : taux d'emploi des groupes ethnoculturels, sous-emploi des groupes ethnoculturels estimé à partir des emplois occupés en dessous de leurs qualifications et de leur formation, rétention à long terme des membres des groupes ethnoculturels par les employeurs.

- Tolérance zéro pour le racisme et la discrimination.

Outils d'évaluation : statistiques de la police et d'autres organisations, comme la Commission des droits de la personne sur les incidents de racisme

Indicateur : baisse du nombre d'incidents de racisme rapportés (Il faudra coordonner les systèmes de réception des plaintes et développer un système convivial et non intimidant).

- Les instances décisionnelles de la communauté seront représentatives de l'ensemble de la population de Saskatoon.

Outils d'évaluation : composition du Conseil municipal et des comités par origine ethnique, suivi de l'accroissement de la participation dans les instances de quartier à partir de la composition démographique de ces quartiers, estimation du succès de la Ville de Saskatoon dans l'atteinte de ses objectifs au sein de sa propre administration.

Indicateur : augmentation du nombre de personnes de différentes communautés ethnoculturelles qui participent à la gouvernance locale, au sein du Conseil municipal, des comités aviseurs, des associations communautaires, des Commissions scolaires, etc.

- La communauté sera sensibilisée et ouverte aux différentes cultures qui constituent Saskatoon et comprendra les enjeux.

Outils d'évaluation : sondages, évaluation de l'impact des programmes de sensibilisation de la Ville, relevé des meilleures pratiques de différentes agences et d'autres villes.

Indicateurs : Il n'y a pas d'indicateurs pour cet outil (idem).

Le Bureau de la diversité culturelle et des relations raciales est chargé de la mise en application de cette politique lancée officiellement le 6 octobre 2004 et qui pourrait faire de Saskatoon un véritable modèle.

5. La ville de Stockholm

La Suède est passée assez rapidement d'une société relativement homogène à une société multiethnique et multiculturelle. Elle a reçu une importante migration de travail après la Seconde guerre mondiale, surtout durant les années 1960. La décennie 1970 fut une décennie de réunification familiale et vit l'adoption, en 1975, d'une première politique officielle, basée sur l'égalité, la liberté de choix culturel, la coopération et la solidarité (Jederlund, 1998).

Au cours des années 1980 et au début des années 1990, on assista principalement à l'arrivée de réfugiés. À compter de 1986, les réfugiés non européens surpassèrent en nombre les réfugiés européens. L'immigration atteignit un sommet en 1994, année au cours de laquelle on dénombre 78,987 arrivants, 80 % d'entre eux venant de pays non nordiques (voir annexe 5).

En 1995, la Suède adhère à l'Union européenne et au traité de Maastricht. Il s'en suivit une plus libre circulation pour les membres de l'Union mais d'importantes restrictions pour ceux venant de l'extérieur de l'Union européenne. Cependant, la réunification familiale des réfugiés déjà acceptés s'effectuera.

Aujourd'hui, près de 11 % de la population de la Suède est née à l'extérieur du pays et si on compte les enfants nés en Suède d'au moins un parent immigrant, c'est près de 20 % de la population qui a des origines différentes de la majorité. Cette diversité est surtout concentrée dans les grandes villes, principalement Stockholm et Malmö.

5.1. Le contexte

À Stockholm, la fin des années 1980 verra le début d'une certaine ségrégation résidentielle. Des villes-dortoirs construites durant les années 1970, mal conçues, manquant de services publics dans un environnement physique appauvri, accueilleront une concentration de pauvres et d'immigrants. La récession économique des années 90 a favorisé une certaine montée de la xénophobie et du racisme. Un chômage relativement important chez les minorités et le recours à

l'aide sociale ont été à la base d'un sentiment d'exclusion des jeunes des minorités et de problèmes sociaux.

En 1997, le Gouvernement suédois adopte une nouvelle politique intitulée : *Sweden, the future and diversity: from immigration policy to integration policy*. La politique générale sera désormais basée sur la diversité ethnique et culturelle de la société et la politique d'intégration aura pour objectifs principaux :

- L'égalité de droits, de devoirs et d'opportunités pour tous, indépendamment de l'origine ethnique ou culturelle.
- Une communauté basée sur la diversité.
- Une société caractérisée par le respect mutuel et la tolérance, où chacun peut jouer un rôle actif et responsable, quels que soient ses antécédents (Government of Sweden, 1997).

En 1998, le *Bureau d'intégration suédois* sera chargé du suivi de l'avancement des objectifs de la politique d'intégration, de développer des procédures visant à favoriser l'accueil des nouveaux réfugiés et de faire la promotion de l'intégration. On vise une baisse du chômage et du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, la sensibilisation des différentes organisations et une attitude d'ouverture à la différence dans la société.

5.2. Les politiques municipales contre la discrimination et les mesures concrètes de lutte au racisme

En février 1997, le Conseil municipal de Stockholm adoptait son Programme d'intégration : *Integration Programme : Promoting Free Choice and Cooperation in the City of Stockholm*. Révisé en mai 1998 et en octobre 2001, ce programme vise essentiellement à briser la tendance vers la ségrégation sociale et ethnique et repose sur les principes suivants :

- On a besoin de tout le monde, chacun occupe un emploi et a les mêmes droits et les mêmes obligations (meilleures opportunités de travail).
- Les mêmes standards légaux s'appliquent à tous, il y a une langue commune et des lieux de rencontre communs (prévention du crime).

- Une Ville libre de racisme et de discrimination, en tant qu'employeur et en tant que fournisseur de services.
- Tous les enfants et tous les jeunes peuvent grandir en recevant de bons soins, en pouvant profiter de loisirs stimulants, avec les mêmes opportunités de formation et d'emploi dans le futur.
- Chacun peut vivre dans une aire résidentielle sécuritaire et attrayante.

La démarche suivie consistait à partir d'un portrait de la situation actuelle, à analyser cette situation et à définir une stratégie, à viser la continuité, à faciliter la coordination des mesures adoptées dans différents champs, à partager ses expériences avec les villes voisines et d'autres municipalités, à développer les compétences dans les écoles et les maternelles, à obtenir le consensus au sein de l'administration municipale, et enfin à s'assurer que l'engagement n'étouffe pas la créativité.

Les facteurs-clés identifiés pour la réussite de cette politique sont a) une perspective sur le long terme, b) une prise en compte des perspectives de la base et c) une gestion par résultats et une évaluation périodique.

En décembre 1998, le Gouvernement présentait une politique municipale unifiée : *Développement et justice : une politique pour les aires métropolitaines* (City of Stockholm, 2001).

Le Gouvernement lançait ainsi une concertation de tous les intervenants pour jeter les bases d'un développement durable dans les régions métropolitaines, arrêter la ségrégation sociale et ethnique, et travailler à créer des conditions de vie comparables et à garantir l'équité de genre parmi les résidents des villes. La *Commission sur les aires métropolitaines* donnera la priorité au second objectif et procédera à la signature d'ententes avec les grandes villes, dont Stockholm. Ces ententes sont valables pour des périodes de trois à six ans mais sont révisées annuellement.

5.3. Les outils d'évaluation de ces politiques et leurs indicateurs

Depuis avril 1999, le *National Integration Office* assure la coordination de l'évaluation au niveau national.

La Ville de Stockholm doit se doter de nouvelles politiques et de nouveaux indicateurs sur l'intégration, la discrimination et la diversité au début de décembre 2004. Cependant, le programme d'intégration contient déjà des objectifs et des statistiques-clés. Les documents qui suivent sont extraits du document officiel de la ville de Stockholm (City of Stockholm, 2001) :

A— Personne ne devrait être écarté du marché du travail de façon définitive; tous les usagers devraient être informés des options possibles.

Statistiques-clés

Instance responsable

Pourcentage de personnes de 20 à 64 ans en emploi dans chaque district	Conseils de district
Pourcentage de ménages dépendant du supplément de revenu pendant 10 mois ou plus dans l'année par district	Services sociaux et Conseils de district
Nombre d'expulsions par millier de ménages par district	Conseils de district
Participation aux élections municipales	Conseils de district
Revenu moyen des résidents de 20 à 64 ans par district	Conseils de district
Plus haut niveau d'instruction en pourcentage de la population âgée de 16 à 64 ans par district	Conseils de district

B— Une langue commune, des lieux de rencontre communs, une ville sûre pour tous.

Statistiques-clés

Instance responsable

Pourcentage de personnes traduites en justice pour infractions au Code pénal ou liées à la drogue par district	Conseils de district
Ratio résidents par agent de police	Conseils de district
Nombre et % de personnes qui complètent avec succès le cours de suédois pour immigrants	Commission de l'éducation

C- Dans la mesure du possible, le personnel de l'administration municipale devrait refléter la composition de la société et il ne devrait y avoir aucune discrimination dans les activités de la Ville.

Statistiques-clés

Pourcentage d'administrateurs et de cadres sans antécédent ethnique ou culturel suédois
 Nombre annuel de plaintes fondées pour discrimination dans la Ville de Stockholm

Instance responsable

Comité d'intégration
 Comité d'intégration

D- Tous les jeunes devraient quitter l'école avec une connaissance certifiée du suédois, tous les jeunes avec une langue maternelle autre que le suédois devraient avoir la chance du bilinguisme.

Statistiques-clés

Pourcentage d'élèves au cours Suédois langue seconde qui réussissent le « test de Stockholm » pour les élèves de troisième année
 Tests nationaux : Pourcentage de réussite en suédois, anglais et mathématiques
 Nombre et % d'élèves de la neuvième année qui obtiennent la note de passage en suédois (ou suédois langue seconde), anglais et mathématiques

Instance responsable

Commission de l'éducation
 Conseils de district
 Conseils de district

E— Tous les districts devraient être des unités sociales fonctionnelles, avec accès au logement, au transport, aux commerces, aux responsables publics, avec des services divers et des institutions démocratiques.

Statistiques-clés

Pourcentage de citoyens qui estiment que leur district est propre, sécuritaire et bien entretenu
 Services locaux mesurés par le nombre de banques, de bureaux de poste, d'épiceries, d'hébergement pour les personnes âgées, de centres de loisirs, d'écoles, de garderies et de centres de loisirs après les heures de classe

Instance responsable

Conseils de district
 Conseils de district.

Le Comité d'intégration de la Ville de Stockholm a la responsabilité de coordonner, suivre et évaluer les efforts de la Ville.

6. La ville de Boston

Le génocide des Autochtones, l'esclavage et des décades de discrimination institutionnalisée ont fait du racisme une des caractéristiques fondamentales de la société américaine, et de l'inégalité basée sur la couleur de la peau, un des défis les plus importants pour les États-Unis d'Amérique. Des résistances autochtones aux luttes des esclaves d'origine africaine, de la Guerre de Sécession au Mouvement pour les droits civiques, l'histoire de ce pays est également traversée par des initiatives visant à contrer la discrimination. Pour les Afro-américains et les minorités issues d'une immigration plus récente, ces problèmes se posent avec une acuité particulière en milieu urbain.

La *National League of Cities* a fait de la lutte au racisme et à la discrimination une priorité depuis les 15 dernières années. Elle a publié plusieurs documents destinés à aider les villes américaines à affronter ce défi, en visant autant les attitudes et les comportements individuels que les politiques et les cadres institutionnels. Tout en reconnaissant que les villes connaissent des situations très diverses et que les initiatives prises doivent être pensées en fonction des réalités locales, elle recommande que les villes dépassent le stade du déni et adoptent une vision, puis passent à l'action. Elle recommande de regarder la réalité en face et de dresser un portrait de la situation à l'aide d'indicateurs objectifs et subjectifs, de faire de l'administration municipale un élément de solution en donnant l'exemple par l'adoption et la réalisation d'un plan d'action, et d'obtenir la collaboration des autres instances concernées, tant gouvernementales que non gouvernementales.

6.1. Le contexte

Boston est très fière de son image d'enclave libérale avec ses nombreuses universités d'élite, et elle se veut le berceau de la nation américaine. C'est dans cette ville qu'aurait germé l'idée de l'indépendance américaine et qu'auraient été franchies les étapes clés qui y ont mené, à partir de 1773. L'esclavage y fut aboli dès 1783.

Boston est la ville où est né le système public d'éducation des États-Unis mais aussi la première ville à établir la ségrégation dans les écoles. Boston fut la première ville à abolir la ségrégation dans ses écoles publiques mais fut aussi la ville où, un siècle plus tard, la lutte pour mettre fin à

la ségrégation dans tout le système scolaire fut une des plus dures et des plus violentes. Cela s'est passé en 1974 et a entraîné un exode des citoyens qualifiés de « blancs » (Hill, 1981). Aujourd'hui encore, la ville de Boston a la réputation aux États-Unis d'être très peu accueillante pour les personnes de couleur, et la région métropolitaine de Boston vient au troisième rang parmi les régions métropolitaines les plus « blanches » aux États-Unis.

Après les incidents des années 1970, de nombreux leaders communautaires et du milieu des affaires, ONG et résidents ont travaillé à revitaliser Boston afin de créer une nouvelle solidarité entre les résidents et assurer un meilleur avenir à la ville. Ils ont réussi à revitaliser le parc immobilier et les quartiers commerciaux, à construire de nouvelles institutions et à créer un nouvel esprit communautaire.

Aujourd'hui, la Ville de Boston est l'une des villes les plus diversifiées au monde : près de 50 % des résidents font partie d'un groupe racisé. Cette diversité est plus forte dans les tranches d'âge plus jeunes : selon le recensement de 2000, 75 % des jeunes Bostoniens entre 14 et 17 ans sont classés « de couleur ». Plus du quart des Bostoniens sont nés à l'étranger. Mais, alors que Boston devient une ville de groupes minoritaires et racisés, la plupart des postes politiques sont occupés par des descendants d'Irlandais et d'Italiens : le pouvoir est encore « blanc » dans cette ville à deux vitesses. Il faut préciser que la banlieue de Boston est à 90 % « blanche »¹² (voir annexe 6). En 2000, Boston avait deux des quartiers les plus riches aux États-Unis, mais 70 % des élèves du système public se qualifiaient pour des repas gratuits ou à prix réduit. Plus de 84 % des jeunes dans les écoles publiques de Boston font partie des minorités racisées. Les disparités sont importantes entre les groupes ethniques ou racisés sur les plans de l'éducation, du revenu et de la santé, tout comme sur le plan de l'accès à l'informatique. En 1990, le revenu per capita des « Blancs » était le double de celui des « Noirs » et des Asiatiques, et plus du double de celui des Latins.

La région de Boston doit faire face à un certain nombre de défis : manque de logements à prix accessibles, manque de connaissance de l'anglais des nouveaux arrivants, problèmes de statut

¹² City of Boston: Office of Civil Rights: <http://www.cityofboston.gov/civilrights/>)

légal d'un certain nombre d'immigrants, etc. Dans le Boston Métro, la ségrégation résidentielle est élevée et les groupes racisés sont concentrés dans une douzaine de communautés.

6.2. Les politiques municipales contre la discrimination et les mesures concrètes de lutte au racisme

Le *Office of Civil Rights* fut créé en 1995. C'est un organisme parapluie chargé d'appliquer et de coordonner toutes les politiques et mesures contre la discrimination et le racisme de la Ville de Boston¹³. Il a pour mission d'éliminer la discrimination et d'assurer un accès équitable au logement, aux services publics et à la participation aux activités de la ville. Il s'efforce de réduire les barrières de communication, d'attitudes et de procédures pour les personnes vivant et travaillant dans la ville. Il se propose d'articuler une vision d'ouverture, d'accessibilité et de respect mutuel parmi les résidents de la ville.

Le Bureau des droits civiques comprend trois grands secteurs : la *Boston Fair Housing Commission*, la *Boston Human Rights Commission* et la *Commission for Persons with Disabilities*.

La *Boston Fair Housing Commission* travaille à l'élimination de la discrimination et à un meilleur accès au logement par la coordination entre agences, le marketing positif, la tenue d'enquêtes et la mise en application des décisions. Elle tient une liste informatisée des possibilités de logement dans la région à l'intention des ménages à faible revenu.

Elle a réalisé en 1998, une analyse des obstacles à l'équité dans la dynamique du marché du logement. Les principales recommandations portent sur des actions à prendre pour surmonter ces obstacles au niveau des logements gouvernementaux à loyer modique, des logements privés, des hébergements pour personnes handicapées, des polices d'assurance et des prêts hypothécaires. L'étude se penche aussi sur la discrimination, le zonage, les peintures au plomb et les pratiques

¹³ City of Boston, Office of Civil Rights: <http://www.cityofboston.gov/civilrights/>

des agents immobiliers. Elle recommande particulièrement des mesures visant à faciliter un accès équitable au logement car c'est une donnée fondamentale pour assurer l'équité en éducation, sur le marché du travail et dans bien d'autres domaines. La Commission fait aussi de la référence vers d'autres agences qui offrent des ressources susceptibles de favoriser l'autonomie comme les équivalences de diplômes, la formation professionnelle ou la recherche d'emploi.

La Boston Human Rights Commission travaille à assurer l'accessibilité du public aux services de la Ville. Elle reçoit et enquête sur les plaintes reçues, résout des cas par la médiation ou des audiences, mène des activités de plaidoyer en partenariat avec des agences des autres niveaux de gouvernement sur des questions relatives aux droits humains.

La Commission for Persons with Disabilities facilite la participation de ces personnes à toutes les activités dans la Ville de Boston. Elle s'efforce de réduire les obstacles relevant de l'architecture, des procédures, des attitudes et de la communication qui affectent ces personnes. Elle s'assure que la Ville de Boston respecte toutes les lois et règlements relatifs aux personnes ayant un handicap.

6.3. Les outils d'évaluation de ces politiques et leurs indicateurs

Au début de 1997, la Ville de Boston et la *Boston Foundation's Community Building Network*, avec l'appui du *National Neighborhood Indicators Partnership* du *Urban Institute* de Washington, ont mis sur pied un projet visant à développer des indicateurs pour la ville, suite à une proposition de la Ville faite en 1996 sur le développement d'indicateurs de durabilité (indicators of sustainability). L'idée était de créer un outil commun pour la collecte des données, leur analyse et les rapports qui en découleraient afin de guider et mesurer les changements.

On a ainsi élaboré toute une série d'indicateurs permettant de mesurer :

- l'engagement civique;
- la confiance sociale et raciale;
- la représentation des minorités dans les postes de direction au sein des grandes compagnies;

- la représentation des minorités au sein du Conseil municipal et de la législature de l'État;
- la représentation des minorités à la direction des organismes culturels;
- les crimes de haine;
- la ségrégation résidentielle;
- le multilinguisme dans les grandes institutions publiques;
- la formation et la capacité de parler anglais;
- le revenu selon la race;
- le niveau d'éducation selon le quartier de résidence;
- le chômage selon la race et le niveau d'éducation;
- la participation à l'enseignement supérieur selon la race et l'origine ethnique;
- le temps d'attente pour les cours d'anglais et l'éducation aux adultes;
- l'accès au crédit hypothécaire selon la race;
- le pourcentage de résidents sans assurance-santé selon le genre et la race;
- la présence d'interprètes dans les grands hôpitaux et centres de santé;
- la mortalité infantile et le poids des bébés à la naissance selon la race et l'origine ethnique;
- le taux d'hospitalisation pour l'asthme selon la race, l'origine ethnique, l'âge et le quartier de résidence;
- les taux d'hospitalisation et de mortalité selon la race et l'origine ethnique;
- l'obésité selon la race, l'âge, le genre, l'origine ethnique;
- l'accès à l'ordinateur et à l'Internet à la maison;
- le temps de voyage pour se rendre au travail selon la race, le revenu, l'âge et la dépendance au transport en commun;
- la convivialité du service d'autobus. (Boston Foundation, 2000)

Cette série d'indicateurs est en train d'être retravaillée afin de créer un agenda civique.

Dans la seconde partie de cette étude, nous partirons de ces exemples pour proposer un système d'indicateurs sous forme de grille d'analyse qui pourrait servir de point de départ pour l'adoption de mesures par les membres de la Coalition des Villes contre le Racisme en Europe.

DEUXIÈME PARTIE : PISTES POUR UNE APPROCHE COMMUNE

1. Approche proposée

En nous inspirant de l'expérience des villes que nous avons illustrée dans la première partie de ce texte, ainsi que sur nos recherches antérieures, nous souhaitons proposer ici des outils qui vont permettre aux villes d'évaluer leur propre efficacité dans la lutte pour combattre le racisme et la discrimination. Il y a un double intérêt à développer une approche commune. D'une part elle permettra aux grandes villes, qui ont déjà mis sur pied de tels programmes, de bénéficier de l'expérience des autres villes dans ce domaine. D'autre part, elle permettra aux villes qui n'ont pas les ressources de recherche et de développement de politiques de bénéficier d'outils qu'elles pourront adapter à leurs besoins.

La méthode proposée va nécessiter d'abord la mise au point d'une *grille d'analyse* des actions des villes, fondée sur son rôle comme organisation, comme communauté et comme garante de l'ordre public (voir la section 4). Des *indicateurs de mise en œuvre* permettront de détailler si oui ou non la ville a pris des initiatives dans chacun de ces trois domaines. On pourra ensuite parler d'*indicateurs de résultats*, mesurant l'impact de ces mesures sur le terrain. Mais nous commencerons par proposer quelques considérations théoriques et méthodologiques.

2. Considérations et enjeux théoriques

2.1. La notion d'indicateur

Les indicateurs sont des mesures observables qui permettent d'évaluer un aspect d'une situation complexe en la découpant en éléments constitutifs, plus faciles à appréhender. Comme l'a montré Nancy Thede dans sa réflexion sur les indicateurs de droits humains, les indicateurs présentent deux difficultés importantes. D'une part, ils ne constituent pas des mesures objectives, mais reflètent des valeurs et des perceptions qui sont le fondement de leur conceptualisation. D'autre part, en tentant de mesurer un concept riche et complexe par une série d'indicateurs

observables, on risque d'appauvrir ce concept et de réduire ses significations (Thede, 2002, p. 11). Il faudra garder ces limites méthodologiques à l'esprit lorsqu'on discute des indicateurs. Surtout, il faudra se rappeler que c'est l'ensemble des indicateurs d'une situation ou d'un concept qui est porteur de signification, et non pas les indicateurs pris un à un, quelle que soit leur importance. Naila Kabeer résume la situation ainsi : « on peut considérer que les indicateurs sont des sommaires hautement condensés de données, de significations et de valeurs. Ils allient des données empiriques explicites à des hypothèses implicites sur la signification de ces données... les indicateurs incarnent aussi certaines valeurs concernant les types de données qui "importent" pour saisir le phénomène mesuré. » (Kabeer, dans Thede, 2000, p.11).

Toute construction d'indicateurs doit donc se fonder sur une approche conceptuelle claire et explicite. Il s'agit là d'une étape cruciale car « Le but d'un tel cadre est de guider et de justifier les choix des dimensions et des indicateurs mesurés. Puisque l'une des exigences qui concernent les indicateurs est la référence à des objectifs sociétaux et à leur pertinence politique, le cadre conceptuel devrait spécifier les objectifs, les dimensions, et les aspects politiques qui doivent être mesurés par le système d'indicateurs » (Berger-Smith and Noll, 2000, p. 6 ; notre traduction). À cette fin, nous devons clarifier la notion de racisme et son lien avec la discrimination, car ce sont ces considérations qui donneront leur sens aux indicateurs proposés.

2.2. La notion de racisme et son lien avec la discrimination

Ceci nous amène à clarifier la question du racisme. Comme nous l'avons souligné en introduction, définir le racisme et la discrimination soulève des enjeux théoriques importants. Le piège est d'adopter une vision trop extensive du racisme (ex. racisme anti-jeunes, racisme anti-femmes, racisme anti-patrons, etc.) ou trop limitative (en confondant toute manifestation d'ethnocentrisme avec du racisme), ou encore de le définir en faisant référence à l'idée de « race », sans se distancer par rapport à cette notion qui est un produit de l'idéologie raciste elle-même.

La définition du racisme proposée par Albert Memmi garde toute son actualité : « Le racisme est la valorisation, généralisée et définitive, de différences, réelles ou imaginaires, au profit de l'accusateur et au détriment de sa victime, afin de justifier une agression ou des privilèges » (Memmi, 1982). L'article 1(1) de la Convention pour l'élimination du racisme et de la

discrimination (CERD) définit la discrimination raciale comme : « Toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique ». Il doit être distingué de la notion d'ethnocentrisme qui est orienté vers la suppression ou la réduction de l'écart culturel, par la voie de l'assimilation, ce qui n'est pas le cas du racisme, lequel est orienté vers la mise à distance, tout en maintenant l'oppression et la domination.

La notion de « race » doit être mise en cause. Les catégories d'ethnicité et de « race » sont centrales dans la politique identitaire contemporaine. Comme d'autres formes majeures de clivages sociaux, elles sont des constructions sociales et politiques qui prennent différentes significations selon les contextes historiques et nationaux. Elles sont liées au statut des minorités, notamment issues de l'immigration involontaire (de l'esclavage par exemple), ou de l'immigration volontaire. L'autodéfinition (*self-definition*) d'un groupe se base sur les représentations de marqueurs partagés (histoire, langue, religion, traditions, expériences sociales, territorialité). L'altéro-définition (*other-definition*) résulte de la propension à imposer des représentations et des définitions à des groupes socialement subordonnés. Les marqueurs utilisés peuvent être des caractères phénotypiques dénotant le présupposé de la « race », la culture, la religion, aussi bien que l'origine nationale. Les définitions négatives de l'Autre conduisent à l'ethnisation ou à la racisation des relations sociales : les différences dans la position économique, politique ou culturelle de groupes particuliers sont attribuées à des caractéristiques ethniques ou racisées (selon la logique de l'idéologie raciste qui fonctionne à l'essentialisation et à la généralisation), et non à des rapports de pouvoir historiques ou actuels.

Le processus de racisation en particulier, comme processus idéologique, renvoie à : « l'extension d'une signification raciale à des relations non classifiées ou catégorisées en termes raciaux dans une phase antérieure » (Omi et Winant, 1986; Miles, 1989, dans Labelle 2001, p.302). Ce processus consiste à attribuer une signification à des traits biologiques humains et, de là, à construire des collectivités sociales distinctes et hiérarchisées, auxquelles on donne le qualificatif de « races » (Omi et Winant, 1986; Miles, 1989). À titre d'exemple, les peuples qui avaient eu une identité

ethnique spécifique avant l'esclavage ou l'émigration forcée (Ibos, Yorubas, Fulanis, etc.) ont été regroupés sous la catégorie de « nègres », puis de « Noirs »; ceux qui avaient une identité autochtone particulière (Innus, Abénaquis, Inuit, etc.), sous la catégorie d'Indiens ou de « race rouge », etc. (Labelle, 2004, p.4). Il en va de même sous l'apartheid en Afrique du Sud. Il est vrai que la racisation est un procès idéologique et historique qui peut susciter une mobilisation de résistance autour de cette identité construite socialement et être utilisée à rebours. Mais nous avons utilisé dans ce document le terme « groupes racisés » dans le but de nous démarquer clairement de la notion de « race ».

Selon les tenants de l'école de 1492 (Colette Guillaumin, Michel Leiris, Pierre-Jean Simon, etc.) le racisme est un héritage, une séquelle du colonialisme et de l'esclavage, source d'iniquités et d'injustices sociales, dont l'effet persistant se fait toujours sentir¹⁴. Il faut noter que cette thèse ne fait pas l'unanimité parmi les spécialistes du racisme, deux ou plusieurs écoles de pensée s'opposant sur le sujet. Pour Wieworka : « Pour qu'on puisse parler de racisme, il faut qu'il y ait d'une façon ou d'une autre, la présence de l'idée d'un lien entre les attributs ou le patrimoine – physique, génétique ou biologique – d'un individu (ou d'un groupe), et ses caractères intellectuels ou moraux » (Wieworka, 1991, p.15). Les manifestations du racisme varient et on peut les classer sous quatre rubriques : 1) les préjugés, les attitudes, les épithètes, la terminologie (telle celle des recensements de la fin du 19e siècle : sauvage, métis, nègre), les railleries et les plaisanteries à caractère raciste (« chocolat », « Bougalou », *nigger*, « sale jaune », « maudit Indien », etc.); 2), les pratiques sociales de discrimination; 3) la ségrégation résidentielle, qui tient le groupe racisé à distance, lui impose des espaces propres (ghettos, banlieues); 4) la violence raciste, individuelle ou collective (lynchages, crimes de haine, ratonnades, etc.) (Idem).

La discrimination liée au racisme impose au groupe racisé un traitement différencié dans divers domaines de la vie sociale auxquels il participe sur un mode qui l'infériorise. Elle consiste dans le déni ou la négation d'opportunités et de droits égaux à des individus ou des groupes en raison de préjugés ou d'autres raisons arbitraires (Schaefer, 1995, p.57). Il renvoie à des pratiques sociales

¹⁴ Voir article 14 de la *Déclaration de la Conférence mondiale des Nations-Unies contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée*, Durban, septembre 2001.

dans le marché du travail, le logement, le système de justice, les médias, qui ont des résultats négatifs sur un groupe particulier (ex. écarts de revenus à scolarité et compétence égales; refus massif d'emplois à des personnes dont le faciès ou le nom est étranger, etc.). Plusieurs auteurs distinguent la discrimination directe et indirecte ou institutionnelle. Michel Wieviorka distingue également des niveaux du racisme : un infra ou pré-racisme (là où le phénomène est mineur, désarticulé), un racisme éclaté, un racisme politique (qui devient un principe d'action et une force politique, basés sur des partis d'extrême droite), le racisme d'État (le racisme est total; ex. sous l'apartheid) (Wieviorka, 1991, 1998).

Dans beaucoup de pays, des préjugés et des pratiques discriminatoires, directes ou systémiques, ont été intégrés de façon tout à fait routinière aux différents processus bureaucratiques, et donc dans la structure même de fonctionnement des différentes institutions. La discrimination fondée sur le racisme a alors pour conséquence des inégalités économiques, politiques et sociales dont les clivages coïncident avec les clivages du phénotype, d'une présumée appartenance à un « groupe racial ». Les groupes ainsi racisés se trouvent désavantagés par rapport aux groupes majoritaires.

Enfin, la distinction entre racisme classique et néo-racisme a occupé la scène des dernières années et s'est articulée autour de la signification des attaques contre la catégorie de « l'immigration ». La thèse de substituts fonctionnels au racisme s'inspire de la distinction faite par Memmi entre le racisme colonial et le racisme culturel. Le racisme n'est pas un phénomène statique et le racisme classique, basé sur des considérations biologiques, correspond à la phase du colonialisme. Le racisme moderne (désigné comme néo-racisme, racisme symbolique, ou racisme différentialiste, selon les pays et les auteurs) correspond à la phase du post-colonialisme. Le noyau du néo-racisme repose sur une nouvelle « théorie de la nature humaine » en vertu de laquelle il est « naturel » de vivre entre soi et de former une communauté nationale protégée contre l'altérité. Les cultures sont égales mais chacune doit s'épanouir dans son propre milieu. (Labelle, Legault et Marhraoui, 1996, p.57). Ici, les différences entre cultures sont perçues comme non assimilables. L'incompatibilité des valeurs et des cultures des immigrants ou des groupes racisés fonde l'argumentaire du néo-racisme, qu'il sévisse dans le contexte européen ou nord-américain. La difficulté réside dans le fait que les manifestations du racisme différentialiste demeurent difficiles à cerner et à distinguer de l'ethnocentrisme, parce qu'il est inavoué, et que

les valeurs d'égalité véhiculées par les instances internationales et les politiques publiques freinent l'expression ouverte et discréditée du racisme traditionnel.

Cette distinction constitue un enjeu de compréhension pour l'État et les municipalités dans leur plan d'action contre le racisme. Le contexte de l'après-11 septembre 2001 n'a fait qu'accentuer les manifestations du néo-racisme, sans qu'il se substitue, pour autant, au racisme classique basé sur des considérations biologiques.

Trois prémisses théoriques se trouvent à la base de notre approche. La première prémisses concerne le rapport de renforcement mutuel qui existe entre racisme et inégalités (Borillo, 2003). Des inégalités socio-économiques importantes entre des groupes d'origines différentes constituent un terreau fertile pour le racisme. La lutte contre le racisme suppose et nécessite une lutte contre les inégalités socio-économiques.

La deuxième prémisses concerne l'aspect indirect, ou systémique, du racisme. Ce caractère systémique et voilé permet au racisme de continuer à opérer même sans dimension intentionnelle ou consciente, et surtout sans qu'il soit visible comme facteur de structuration des rapports sociaux (Noblet, 1993; Schaefer, 1995).

La troisième prémisses théorique est que toute inégalité n'est pas nécessairement le résultat d'une discrimination fondée sur le racisme. La lutte contre la discrimination fondée sur le racisme est donc un approfondissement de la lutte contre les inégalités mais relève aussi d'une logique différente. Elle nécessite par conséquent des instruments différents (Chevalier, 2003).

Toute initiative municipale devra d'abord identifier le racisme sur son territoire et le nommer comme tel. Il faudra décider de la place exacte de la lutte au racisme dans une politique globale de « gestion de la diversité ». Il faudra qu'un système d'indicateurs permette de mesurer dans un premier temps l'efficacité des actions entreprises par les villes pour contrer le racisme et la discrimination fondée sur le racisme, directe ou systémique, de même que ses effets, et dans un deuxième temps l'impact de ces mesures sur les situations concrètes de racisme et de discrimination, étant entendu que la discrimination n'est pas toujours et entièrement imputable au racisme.

3. Considérations et enjeux méthodologiques

3.1. La terminologie et la catégorisation utilisées par l'État et les villes

La terminologie utilisée dans les documents publics des municipalités étudiées a hérité du processus historique de racisation évoqué précédemment et mérite une attention particulière, car à travers le vocabulaire on peut parfois « reproduire les fondements cognitifs de la pensée raciste tout en voulant la combattre... » (Labelle, Legault, Cloutier, Lavoie et Marhraoui, 1997), tout comme elle peut nous renseigner sur les enjeux perçus comme prioritaires. Les choix terminologiques des villes sont influencés par les classifications opérées par les États (Kobayashi, 1992). Ainsi, ce n'est pas étonnant que les villes américaines parlent de « races » car cette classification est considérée comme reflétant une réalité ontologique et elle est utilisée dans les recensements nationaux.

Pour comparer les terminologies utilisées par les villes, nous proposons de les regrouper en trois types :

- La terminologie fondée sur des phénotypes (couleur de la peau, apparence) : dans ce cas on utilise le terme de « race » : les Noirs, les Asiatiques, etc. Les États-Unis utilisent cette classification.
- La terminologie fondée sur des caractéristiques culturelles (ethnicité, langue, culture, religion) : dans ce cas on utilise les termes : communautés culturelles, minorités ethniques, groupes religieux ou linguistiques. Certaines villes utilisent ces catégories pour parler de la diversité.
- La terminologie fondée sur la durée (immigration récente versus ancienne), qui peuvent inclure aussi une référence à la région géographique : immigrants européens/non-européens; nordiques/non-nordiques, etc.

Illustration

Les documents de la Ville de **Toronto** utilisent les termes *relations ethno-raciales*, *minorités visibles* (un terme largement utilisé par le Gouvernement fédéral canadien), *autochtones* et *non européens*. Cette ville s'est dotée d'une *Politique pour l'élimination du racisme et de la discrimination*. La Ville de Saskatoon a également une *Politique sur la diversité culturelle et les relations raciales* où on parle de lutte au racisme et de promotion de relations raciales harmonieuses. Elle s'est dotée d'un *Programme de relations raciales* et a mis sur pied un *Comité pour les relations raciales*.

Par contre, **Montréal** et **Vancouver** utilisent un lexique quelque peu différent. Montréal met surtout l'accent sur la *diversité ethnoculturelle*, les compétences et les relations *interculturelles*. Il est question de *tolérance zéro en matière de racisme* dans un document et de *minorités visibles* dans les textes du Sommet de Montréal, ou parfois de *groupes vivant l'exclusion*, mais on sent bien une certaine réserve à parler de *groupes racisés*. Il y a aussi un danger de confusion entre relations interculturelles et relations interraciales. Il en est de même pour la Ville de Vancouver où on parle essentiellement de *relations multiculturelles*, de *communautés culturelles* et de *diversité*, sans rien de spécifique sur le racisme et la discrimination.

La Ville de **Stockholm** réfère essentiellement à des *non nordiques* et des *non européens* dans ses documents. Son Programme d'intégration vise une ville libre de *racisme et de discrimination* et annonce la lutte à la *ségrégation sociale et ethnique*. **Boston** utilise couramment les termes de *minorités*, de *ségrégation* et d'*ethnie*. C'est aussi la seule ville de l'échantillon à utiliser le terme de *racés*.

Les groupes cibles des politiques publiques visant à contrer le racisme et la discrimination varient donc d'une société à l'autre, d'une municipalité à l'autre. Dans certains cas, il peut s'agir de minorités nationales, comme les Autochtones en Amérique du Nord ou encore de groupes racisés issus de l'esclavage comme les Afro-Américains aux États-Unis. Il peut aussi s'agir de minorités racisées issues d'une immigration récente (populations d'Amérique latine, du Maghreb, etc.). De plus, le discours des villes ne distingue pas toujours entre les divers motifs de discrimination : la couleur ou le phénotype, la nationalité, la langue, la religion, etc.

La question qui se pose alors est la suivante : faut-il que les villes adoptent les mêmes catégories pour formuler leurs politiques de lutte au racisme? Faut-il également adopter une terminologie uniforme pour désigner et distinguer les groupes ethniques et/ou les groupes racisés? Nous ne le pensons pas, compte tenu de la complexité des contextes historiques, politiques et sociaux différents des diverses villes.

Les catégories de départ les plus simples, au moins pour l'Europe et l'Amérique du Nord, pourraient être : *personnes d'origine européenne* et *personnes d'origine non-européenne*. Cette catégorisation a déjà été utilisée par les villes de Toronto et de Stockholm et est congruente avec

l'approche théorique de « l'école de 1492 » qui voit le racisme contemporain comme un héritage de la conquête des Amériques par l'Europe. Cette catégorisation devrait être raffinée, et elle devrait cibler plus particulièrement les groupes victimes de racisme dans les différentes villes. Par exemple, même si elle n'est pas constituée d'Euro-descendants, la communauté chinoise de Vancouver, en majorité, se perçoit davantage aujourd'hui comme devant faire face à de l'ethnocentrisme plutôt qu'à du racisme. Il faudra donc créer des sous-groupes dans les deux grandes catégories de départ et il sera possible, ultérieurement, de procéder à des regroupements et donc d'adopter une nouvelle catégorisation. Cependant, la distinction entre *personnes d'origine européenne* et *personnes d'origine non-européenne* peut constituer un point de départ et donner un certain aperçu d'une situation d'ensemble, après étude exploratoire et qualitative effectuée auprès des groupes concernés sur les territoires des municipalités.

3.2. Les sources de données statistiques

Les données socio-économiques qui permettent d'évaluer ou d'inférer globalement le racisme direct et la discrimination institutionnelle subis par un groupe racisé sont généralement collectées par des agences nationales de statistiques. Il faut noter que dans les pays qui ne se perçoivent pas comme des pays d'immigration, la collecte de « données ethniques » ne fait pas partie de la tradition administrative, et elle rencontre des obstacles politiques et institutionnels qui ne sont cependant pas insurmontables.

La compilation de telles données dépasse généralement les moyens dont une ville dispose. Cependant, ces données existent. Leur usage nécessite la création, au sein d'une administration municipale, de capacités institutionnelles pour faire le suivi de ces données et leur interprétation, en fonction des objectifs des politiques de la municipalité.

Les données de recensement, souvent les plus complètes et les plus fiables, sont collectées par une instance relevant d'un niveau supérieur de gouvernement qui décide des catégories à utiliser. Les recensements dans les différents pays se font sur la base de catégorisations et de méthodologies différentes, ce qui complique la comparaison de ces données. De façon générale, l'approche la moins coûteuse sera toujours d'utiliser l'information déjà existante, accessible par les recensements (quitte à commander des compilations spéciales) ou auprès des instances administratives et de mettre en forme ces données.

Les différents ministères et agences des paliers supérieurs de gouvernement constituent une autre source inestimable de données, souvent ventilées par villes et par régions. Des ententes administratives permettraient d'y avoir accès.

Les statistiques administratives des villes et des agences municipales sont une autre source importante de données ciblées. La condition est que ces instances acceptent d'inclure les catégories permettant la ventilation des données dans leur collecte d'informations et qu'elles acceptent de partager les informations qu'elles détiennent. L'élément crucial est ici la coordination des différentes agences. La principale difficulté se situe au niveau de la comparabilité des données. Par exemple, le Canada n'a pas de définition officielle de la pauvreté. La mesure utilisée par Statistiques Canada, qui mène des enquêtes annuelles sur le taux de pauvreté, est largement utilisée mais il en existe plusieurs autres. De plus, la définition de la pauvreté est relative et, dans une certaine mesure, subjective. Cependant : « Because poverty is based on the deficit of income compared to essential expenditures, disagreements over how poverty should be defined can be reduced conceptually to two questions. First, how is income defined? Second, what are legitimate necessary expenditures – and necessary for what purpose? Of course, the answers to these questions depend on place, time, and household circumstances» (Canadian Council on Social Development, 2000, p.14).

Il est vrai qu'on pourrait ajouter, comme source possible de données, la tenue d'enquêtes spécialement conçues pour répondre aux besoins des villes en la matière. Des enquêtes qualitatives peuvent cependant enrichir considérablement les données statistiques. En effet, on ne peut rendre compte des pratiques sociales qu'à partir de la description et de l'analyse de plusieurs sources d'information mises en rapport. Nous recommandons donc l'utilisation de diverses sources de données. Les stratégies de recherche les plus prometteuses allient volontiers analyse statistique, analyse juridique, analyse documentaire, entrevues en profondeur et consultation/échange de personnes ressource auprès d'acteurs politiques de la société civile et étatiques liés de près à la formulation des revendications à la base et/ou des politiques publiques. L'approche analytique qui sous-tend ce point de vue repose sur la conviction que l'on maximise l'analyse et la compréhension des pratiques sociales et politiques en mettant en relation des données provenant de plusieurs sources d'information (triangulation des matériaux et des corpus). Les outils de traitement seront conçus de manière à établir des correspondances

thématiques, événementielles et situationnelles entre les différents matériaux (oraux et documentaires) (Grawitz, 2001).

L'analyse documentaire peut porter sur divers corpus présentant les politiques publiques liées à la gestion de la diversité des groupes ciblés. Les entrevues en profondeur, inspirées d'une méthode qualitative, peuvent être menées auprès d'échantillons théoriquement construits, i.e. fondés sur les pratiques sociales pertinentes des acteurs sociaux et politiques (leaders associatifs concernés par les problématiques à l'étude, leaders informels, chercheurs, etc.). La démarche devrait prendre en compte l'analyse différenciée selon le genre.

4. Proposition pour une grille d'analyse

Pour analyser ces politiques de manière comparative, nous proposons de regrouper les initiatives prises par les villes sous trois rubriques identifiées par Labelle, Legault, Cloutier, Lavoie et Marhraoui (1997, p.266) :

- La ville comme **organisation**.
- La ville comme **communauté**.
- La ville comme **garante de l'ordre public**.

4.1. La ville comme organisation

Sous cette rubrique, on prend en considération cinq éléments principaux :

- les programmes d'équité en emploi dans l'organisation municipale et les obligations contractuelles;
- la formation du personnel à la diversité et à la lutte contre le racisme;
- les services municipaux (y compris les services de traduction et l'embauche de personnes multilingues);
- les services institutionnels offerts pour contrer les manifestations du racisme; par exemple l'existence d'un comité de plaintes contre le harcèlement fondé sur le racisme;
- la composition du Conseil municipal et la participation des membres provenant des groupes racisés aux diverses instances décisionnelles et exécutives, à titre de membres

individuels issus de ces groupes, ou encore à titre de représentants plus ou moins officiels d'associations issues de ces groupes.

4.2. La ville comme communauté

La ville est aussi un milieu de vie, une communauté. L'administration municipale peut soutenir cette vie communautaire par différents mécanismes tels que :

- la mise en place de mécanismes de liaison du type comités aviseurs;
- le financement d'initiatives communautaires et associatives;
- le support et/ou la promotion d'événements publics (ex. : semaine de lutte contre le racisme);
- des prix et distinctions pour souligner des contributions exceptionnelles de citoyens ou d'organisations issus des groupes racisés;
- des partenariats, tant avec des groupes privés ou publics qu'avec le secteur associatif.

4.3. La ville et l'ordre public

Le maintien de l'ordre public consiste avant tout à garantir la sécurité des individus, surtout s'ils sont sujets à être victimes d'actes d'agression motivés par des attitudes racistes ou résultant de situations de discrimination. Dans cette rubrique, on retrouverait donc des initiatives telles que :

- la protection des individus victimes de crimes haineux (agressions physiques ou symboliques) fondés sur l'origine de la victime ou sur son apparence physique;
- la protection des individus du « profilage racial », une tâche rendue plus complexe par la « logique sécuritaire » devenue dominante depuis les événements du 11 septembre 2001;
- l'éducation des policiers;
- l'énonciation de principes et de codes déontologiques visant à contrer les comportements discriminatoires au sein des forces de l'ordre;
- l'adoption de programmes et de politiques d'intervention visant à rendre les services policiers plus efficaces dans la lutte contre les comportements haineux et racistes;

- l'attribution de ressources pour la prévention des comportements haineux et racistes, ainsi que pour leur répression.

Nous pouvons illustrer cette grille, en tout ou en partie, par les actions des six villes étudiées dans la partie I.

Illustrations

1. La ville comme organisation

La Ville de Toronto s'est engagée à continuer à adopter des mesures visant à bâtir une administration pouvant répondre à la diversité de ses résidents, ce qui signifie concrètement :

- la poursuite des programmes d'équité en emploi, la recherche d'accommodements raisonnables pour la diversité religieuse et les programmes de formation;
- une gouvernance équitable, accessible et transparente dans l'attribution de contrats et de subventions et la diversification du personnel de la ville;
- des activités de plaidoyer pour le financement adéquat de logements abordables, l'amélioration des services de garde pour les enfants, des programmes d'insertion sur le marché du travail, l'apprentissage des langues officielles, les cours d'alphabétisation, les équivalences des diplômes et la reconnaissance de l'expérience, la participation au processus électoral, l'éducation. Ces domaines relèvent de la compétence des paliers supérieurs de gouvernement.

Une mesure originale qui mérite d'être signalée sous cette rubrique est la nomination d'un *avocat de la diversité* au Conseil municipal. Dans le cadre de ce travail, il ne nous a pas été possible d'étudier la composition des conseils municipaux des différentes villes retenues. Cependant, la présence de cet *avocat de la diversité* à Toronto indique le souci de voir quelqu'un être le porteur de cette préoccupation au sein du Conseil municipal.

La Ville de Montréal, dans le cadre du suivi du *Sommet de Montréal* de 2002, semble viser la mise en œuvre des mesures générales visant l'équité et le respect des droits humains, et surtout une participation équitable des groupes sous-représentés au sein des instances décisionnelles et de concertation montréalaises par : a) l'élaboration d'une banque de candidats et de candidates issus des groupes sociaux sous-représentés que la Ville et ses partenaires devront utiliser au moment

des nominations aux conseils consultatifs, aux conseils d'administration et aux comités de partenaires externes, incluant une politique de soutien financier à la participation; b) la création d'un programme (sensibilisation, information, formation, soutien) de consultation et de participation civique. On peut aussi souligner la nomination d'un ombudsman qui veillera à l'application de la Charte des droits et responsabilités, après son adoption.

Pour la Ville de Vancouver, retenons sous cette rubrique la mise sur pied d'un programme d'équité en emploi, les programmes de formation sur la diversité au personnel de la Ville, le service d'information et de référence multilingue (en quatre langues) ainsi que l'inventaire des membres du personnel qui parlent une langue seconde, une stratégie de communication tenant compte de la diversité et les efforts spéciaux déployés pour rejoindre les membres des diverses communautés culturelles lors de l'élaboration du Plan de ville et lors des élections municipales.

La Ville de Saskatoon quant à elle entend jouer son rôle dans l'équité en emploi et la lutte au racisme, adopter un programme de formation interculturelle et politique contre le harcèlement en milieu de travail ainsi qu'une stratégie de communication inclusive pour diffuser sa vision et son rôle concernant ces enjeux et enfin, mener un programme d'habitation.

La Ville de Stockholm s'est fixé trois objectifs principaux en tant qu'organisation :

1. Être une ville libre de racisme et de discrimination, aussi bien en tant qu'employeur qu'en tant que fournisseur de services.
2. Être une ville où chacun peut vivre dans une aire résidentielle sécuritaire et attrayante.
3. Mener des activités de plaidoyer (*lobby-advocacy*) afin d'être une ville où tous les enfants et tous les jeunes peuvent grandir en recevant de bons soins, en pouvant profiter de loisirs stimulants, avec les mêmes opportunités de formation et d'emploi dans le futur et les meilleures opportunités de travail.

Nous n'avons pas étudié la composition du Conseil municipal mais, certains documents réfèrent à une *bottom-up perspective* dans l'élaboration du Plan d'intégration, soit un souci de prendre en considération le point de vue de la base.

À Boston, le *Office of Civil Rights* a pour mission d'éliminer la discrimination et d'assurer un accès équitable au logement, aux services publics et à la participation aux activités de la ville. Il s'efforce de réduire les barrières de communication, d'attitude et de procédure pour les citoyens de la ville. Différents textes ou articles de journaux laissent entendre qu'en dépit de la

composition démographique de la ville, la politique municipale à Boston est encore dominée très largement par des citoyens d'origine irlandaise et italienne.

La nécessité de l'équité en emploi et de la formation du personnel semblent être les éléments qui font consensus dans les programmes de toutes ces villes. Le besoin d'adaptation des services par contre semble être plus ou moins ressenti. La Ville de Stockholm est particulièrement soucieuse de cet aspect de sa mission. La nécessité de plaider auprès des paliers supérieurs de gouvernement n'est pas toujours explicitée, même s'il nous semble que c'est là une activité incontournable. L'importance des activités de plaidoyer devrait en faire un élément à ajouter à la grille d'analyse de la ville comme organisation.

2. La ville comme communauté

La Ville de Toronto se démarque nettement en termes de mécanismes de liaison, avec la mise en place de pas moins de sept comités aviseurs et d'un Groupe de référence qui implique tous les comités aviseurs et groupes de travail de la Ville intéressés à ces questions. Elle dispose également d'un programme d'allocation de ressources aux associations communautaires afin de construire des communautés plus fortes et remet annuellement un certain nombre de prix et distinctions. Elle soutient aussi des événements publics. La *Carifesta*, le carnaval antillais de Toronto, est devenue une attraction majeure pour la ville.

À Montréal, il existe un *Comité interculturel*, en plus du *Comité de suivi du chantier sur la diversité* du *Sommet de Montréal*. La Ville s'implique activement dans l'organisation de différents événements comme la célébration de la *Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale* (21 mars), la *Journée de la tolérance* (16 novembre) ou encore le *Mois de l'histoire des Noirs*. La Division des affaires interculturelles a mis sur pied un service d'aide aux organismes communautaires pour les aider à trouver du financement pour leurs activités. Au niveau des partenariats, il existe des ententes avec les paliers supérieurs de gouvernement et la Ville soutient des stages et des projets de sensibilisation des entreprises et des syndicats.

La Ville de Vancouver peut compter sur son *Comité aviseur sur les communautés culturelles* et elle célèbre certains événements comme la *Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale*. Elle accorde du financement aux organismes communautaires et c'est la Division de la planification sociale qui assure la coordination de toutes les mesures prises dans ces dossiers. Elle décerne un prix annuel pour l'harmonie interculturelle et a des ententes de

partenariat avec des institutions privées, notamment l'Institut Hasting, pour la formation à la diversité.

La Ville de Saskatoon travaille avec une coalition d'agences et, plus qu'un mécanisme de liaison, on peut considérer qu'il s'agit d'un véritable partenariat. La Ville a affirmé sa volonté de travailler avec les organismes communautaires, les secteurs des affaires et du travail, ainsi que les autres paliers de Gouvernement et autres instances concernées. Elle se voit jouer un rôle de plaque tournante et veut affirmer son leadership en donnant l'exemple et en diffusant largement sa vision et son rôle. Elle finance des programmes ou activités portant sur les relations raciales à même les programmes existants.

Nous avons surtout retenu de la Ville de Stockholm le partenariat, principalement l'entente avec la *Commission sur les aires métropolitaines*, la volonté de faciliter la coordination des mesures des différents champs et le partage d'expériences. Le souci de l'adaptation des services, en particulier les lieux communs et la volonté de briser la ségrégation, montre aussi comment toute grille d'analyse peut masquer la dynamique de la ville et opérer une distinction arbitraire dans les activités de l'administration municipale.

De la Ville de Boston, on peut retenir la structure unique qui est chargée des programmes de lutte contre la discrimination mais qui, en plus, sert de centre de référence pour les nouveaux arrivants et a pour mission de mener les activités de plaidoyer sur ces questions. Il faut souligner le partenariat de la ville avec une fondation privée pour le développement d'indicateurs. Rappelons enfin que c'est véritablement un mouvement citoyen qui a été à la base de l'évolution récente de la ville de Boston. Le partenariat avec le secteur communautaire y est donc incontournable.

Dans toutes les villes étudiées, l'importance accordée aux comités aviseurs semble être une façon de compenser le peu de pouvoir politique des minorités racisées. En ce sens, ils semblent être des mécanismes de liaison et de plaidoyer efficaces. Le financement d'activités communautaires et l'appui accordé à des événements publics semblent aussi des moyens importants pour faciliter la dynamique communautaire. La nécessité de partenariats doit aussi être soulignée.

La grille retenue ne permet cependant pas vraiment de prendre en compte la ségrégation résidentielle (ou la mixité), un élément fondamental dans la dynamique communautaire. Cette question sera traitée plus bas dans la section des indicateurs d'inégalités socio-économiques.

3. La ville comme garante de l'ordre public

Il y a relativement peu de renseignements dans les documents que nous avons consultés sur la question de l'ordre public, une des fonctions de l'administration municipale. Vancouver et Saskatoon en discutent peu, et on mentionne à peine cette question dans les documents de Stockholm. C'est cependant une préoccupation importante, d'autant plus que ces dernières années, principalement suite aux événements tragiques du 11 septembre 2001, on a beaucoup parlé de profilage racial, soit la pratique de recourir « ... aux stéréotypes plutôt qu'à un doute raisonnable pour mener des actions reliées à la sécurité »¹⁵. On peut retrouver cette pratique dans différents contextes comme « ... les activités de police, le domaine de l'éducation, la sécurité privée, les services, le système juridique, le contrôle des frontières, le logement..... » (Idem). Il est certain que toutes les villes concernées ont une stratégie sur cette question mais cette dernière est, généralement, gérée de façon presque autonome. Cela tient sans doute en partie à la nature même du travail de police.

Dans ce domaine, la marque de l'efficacité du travail policier est le sentiment de sécurité des citoyens. On peut comprendre ce souci. Cependant, il serait illusoire de penser que l'intégration dans la société se réalise sans heurts et sans tensions. Il y en a même entre les générations d'un même groupe ethnoculturel. Il faut s'attendre à de telles difficultés et à de véritables malentendus culturels quand on met en contact des personnes disposant de savoirs faire, de savoirs dire, de savoirs être différents. Il serait important de pouvoir tenir compte de ces réalités pour deux raisons fondamentales. D'abord, il est impératif de détecter la tendance à la judiciarisation de problèmes d'adaptation ou de problèmes de pauvreté. Ensuite, il faut examiner l'importance des fonds accordés aux activités de répression comparativement à ceux accordés pour la prévention. Cela permettrait d'évaluer même grossièrement une partie du coût de la discrimination pour une société.

L'analyse comparative permet de voir la variabilité des stratégies municipales, de leur discours, de leur terminologie dans la prise en compte de la diversité et de la lutte au racisme. Ceci constitue un enjeu de taille relativement à l'adhésion des municipalités au Plan d'action en 10 points de l'UNESCO.

¹⁵ *Bulletin de l'observatoire international sur le racisme et les discriminations*, volume1, no1, compte-rendu de l'intervention de François Larson, *Commission des droits de la personne de l'Ontario*, au colloque du 6 juin 2003, du *Centre de recherche-action sur le racisme (CRARR)*.Montréal.

5. Les indicateurs de mise en œuvre

Nous entendons par *indicateurs de mise en œuvre* le bilan des produits obtenus par la mise en place des outils, programmes, politiques, et divers moyens d'action visant à lutter contre le racisme et la discrimination. Nous les distinguons des *indicateurs de résultats* (voir section 6), qui mesurent l'impact concret de ces mesures, leur incidence sur l'état de la discrimination due au racisme. D'une certaine façon, les indicateurs de résultats nous renseignent sur l'adéquation entre les grands objectifs du programme de lutte contre le racisme et la discrimination et les moyens mis en œuvre pour les réaliser.

Le tableau 1 fournit une grille générale d'analyse des politiques mises en œuvre par l'administration d'une ville pour contrer le racisme et la discrimination, de l'ensemble des mesures qu'elles mettent en œuvre pour contrer les « effets d'inertie » des situations historiques qui ont produit le racisme et pour empêcher la reproduction des inégalités. Il pourrait servir de liste de contrôle (*check list*) pour vérifier qu'une ville a mobilisé toutes ses grandes fonctions pour lutter contre le racisme. L'ensemble des rubriques mentionnées permet également de définir des indicateurs précis d'efficacité : ainsi, le fait d'avoir ou de ne pas avoir un bureau d'ombudsman (ou médiateur) pour recevoir les plaintes relatives à la discrimination à caractère raciste constitue un premier élément d'évaluation des efforts d'une ville, mais on pourrait aussi calculer le nombre de plaintes reçues, et la proportion de plaintes qui ont donné lieu à des sanctions, comme indicateurs de l'efficacité du bureau du médiateur. Il est clair que chaque ville devra se doter de tels indicateurs de mise en œuvre, soit pour son évaluation interne, soit pour rendre compte de sa performance, dans le cas de contrats avec des paliers supérieurs de gouvernement.

Cependant, présenter les indicateurs pour toutes les actions prises par les villes donnerait une grille tellement étendue qu'elle serait difficilement utilisable. De plus, les mesures d'efficacité d'une action particulière varient beaucoup d'une ville à l'autre, et il serait extrêmement difficile d'avoir des indicateurs communs. Par contre, la grille d'analyse pourrait inclure, pour chacun de ces indicateurs généraux, une description de la forme particulière prise par cette mesure dans cette ville, ainsi que des critères contextualisés de succès ou d'efficacité. Cela permettrait d'enrichir le catalogue des *best practices* et de stimuler le partage d'expériences.

Tableau 1. Grille d'analyse des initiatives de la ville à partir de ses trois fonctions.

<p>La ville comme organisation</p> <p>Programmes d'équité en emploi dans l'organisation municipale dans les obligations contractuelles</p> <p>Formation du personnel à la diversité et à l'antiracisme</p> <p>Services municipaux services de traduction embauche de personnes multilingues</p> <p>Services institutionnels offerts pour contrer les manifestations du racisme existence d'un comité de plaintes contre le harcèlement</p> <p>Participation des membres des groupes racisés aux instances décisionnelles et exécutives (tel le Conseil municipal) à titre de membres individuels issus de ces groupes, ou à titre de représentants d'associations issues de ces groupes</p> <p>La ville comme communauté</p> <p>Mise en place de mécanismes de liaison du type comités aviseurs</p> <p>Financement d'initiatives communautaires</p> <p>Support ou promotion d'événements publics (ex. : semaine de lutte contre le racisme)</p> <p>Prix et distinctions pour souligner des contributions exceptionnelles;</p> <p>Partenariats avec des groupes privés ou publics avec le secteur associatif</p> <p>La ville comme garante de l'ordre public</p> <p>Protection des individus victimes de crimes haineux (agressions physiques ou symboliques)</p> <p>Protection des individus du profilage racial</p> <p>Éducation de la police à ce type de problématique</p> <p>Inclusion de principes dans les codes déontologiques des forces de l'ordre</p> <p>Adoption de programmes et de politiques d'intervention visant à rendre la police plus efficace dans la lutte contre les comportements haineux</p> <p>Attribution de ressources pour la prévention des comportements haineux pour leur répression.</p>
--

6. Les indicateurs de résultats

Les inégalités socio-économiques découlent souvent de processus historiques ainsi que de politiques économiques nationales ou internationales qui dépassent largement les domaines de compétence des villes. Cependant les villes ont à gérer les résultats de ces processus, dont les conséquences sont majeures pour le climat social en milieu urbain. Par exemple, aucune politique municipale n'arrivera à éliminer les classes sociales, surtout quand les clivages économiques se superposent à d'autres types de clivages (ethniques ou racisés, par exemple). Cependant la ville a la possibilité d'une part d'atténuer l'effet des inégalités par des mesures correctives, et d'autre part de réguler, par l'énonciation de normes, par des sanctions, ainsi que par des politiques diverses, les comportements qui reproduisent ces inégalités, et qui tombent sous sa juridiction ou sur lesquelles elle peut avoir une influence. Une ville n'a pas vraiment le pouvoir de contrer les effets de la globalisation, mais elle peut les atténuer en se dotant par exemple d'une politique de logement social, ou de programmes d'accès à l'égalité et en favorisant, dans l'octroi de ses contrats, les entreprises qui ont de tels programmes.

Il résulte de ces remarques qu'on ne saurait spécifier des indicateurs dont la valeur *absolue* pourrait être interprétée comme un succès ou un échec des mesures prises par une ville. La modification des valeurs de ces indicateurs, en lien avec des mesures prises par une ville, doit être interprétée avec précaution car il n'est pas possible d'isoler l'impact des actions de la ville des autres facteurs. De plus, de tels indicateurs ne peuvent être utilisés automatiquement à des fins comparatives. Par exemple, le concept de « seuil de pauvreté » peut être défini de multiples façons. Il serait donc difficile de comparer le pourcentage de personnes vivant sous le seuil de pauvreté pour les diverses villes. Mais il est possible de comparer, pour une même ville, les pourcentages de personnes appartenant à divers groupes racisés qui vivent sous le seuil de pauvreté, et de déterminer si une politique municipale a contribué ou non à la diminution des écarts. C'est donc dans la *comparaison* des indicateurs socio-économiques sur divers groupes que l'on peut obtenir des indicateurs d'inégalités résultant du racisme direct ou du racisme systémique.

Le nombre d'indicateurs potentiels est très grand, et la tentation serait grande d'en inclure autant que possible. Cependant, il semble préférable d'en adopter un petit nombre, qui seraient accessibles à toutes les villes. L'idée ici n'est pas de proposer un plus petit commun

dénominateur mais de s'assurer que toute ville qui veut s'en donner la peine, puisse utiliser ces mêmes indicateurs sans s'engager dans une opération trop coûteuse, afin que ce travail ne soit pas effectué seulement quand la ville a des surplus budgétaires mais puisse être intégré très rapidement à la routine de l'administration municipale. C'est en effet la continuité de ces opérations qui permet aux indicateurs de donner leur pleine mesure et de véritablement remplir leur rôle. Des villes plus fortunées ou plus avancées dans la réflexion sur ces thèmes peuvent toujours se doter, comme c'est déjà le cas pour certaines, de systèmes plus sophistiqués. Cependant, dans le cadre de la mise sur pied d'une coalition qui voudrait rallier le plus grand nombre possible de villes, l'adoption d'un système trop élaboré pourrait être un obstacle, un élément dissuasif à l'adhésion de certains membres potentiels. De plus, les indicateurs d'inégalités socio-économiques sont souvent fortement corrélés, et un petit nombre d'indicateurs peut révéler de façon éloquente une situation d'inégalités résultant du racisme. Enfin, un système simple peut toujours être perfectionné dans le futur après une période de rodage, période qui sert justement à faire ressortir les éléments à améliorer. Rappelons que l'on parle d'un *système d'indicateurs* et par conséquent, l'élément crucial est la relation systémique entre les indicateurs, même simples, plutôt que la complexité de chaque indicateur pris isolément (United Nations, 2003).

Les indicateurs d'inégalités doivent couvrir plusieurs domaines. Le premier domaine est celui de la pauvreté. Il existe un lien évident entre pauvreté et racisme : « ... c'est l'indicateur de pauvreté humaine qui reflète le mieux le dénuement et la discrimination, car il s'attache non pas au progrès moyen, mais à la proportion de personnes n'atteignant pas un niveau minimum (PNUD, 2000, p. 96) ». En effet, « L'indicateur de pauvreté humaine se concentre sur l'absence des capacités économiques et sociales de base : vivre longtemps et en bonne santé, s'instruire, disposer de moyens suffisants pour bénéficier de conditions de vie décentes, être intégré dans la vie de la société et de la communauté » (PNUD, 2000, p.91). Cependant, les paliers supérieurs de gouvernement disposent de leviers bien plus importants que les villes pour faire face à ces problèmes. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un secteur vital pour la santé démocratique et le caractère inclusif d'une ville, et c'est une donnée qu'elle ne peut donc pas ignorer.

En ce qui concerne la pauvreté, la mesure fondamentale est bien sûr le taux de pauvreté des groupes minoritaires et racisés, soit le pourcentage de ménages se situant au dessous du seuil de

pauvreté. L'Union européenne a adopté une mesure du seuil de pauvreté (60 % du revenu médian), différente de la mesure adoptée par les États-Unis. Le Canada, comme nous l'avons mentionné plus haut, n'a pas de mesure officielle même si la mesure de Statistique Canada (70 % du revenu médian) est la plus communément utilisée. L'adoption d'une mesure commune, ou la conversion des mesures existantes à une norme reconnue par tous, pourrait être utile dans une coalition internationale.

Comme indicateurs complémentaires au taux de pauvreté, on pourrait retenir le taux de chômage (ou le taux d'emploi) comparativement à l'ensemble de la population active et le niveau de revenu, ou encore le sous-emploi des groupes minoritaires et racisés, et la rétention à long terme des membres de ces groupes par les employeurs.

Ces données sont particulièrement intéressantes si elles peuvent être croisées avec les taux de scolarité et contrôlées statistiquement par cette variable. Elles le sont encore plus quand on peut les ventiler par âge et par sexe. La perspective de genre est aujourd'hui largement intégrée dans l'ensemble des politiques des pays occidentaux et il est évident qu'elle doit être intégrée aux mesures des inégalités. Quant à la perspective par âge, elle permet de développer des politiques mieux ciblées. De plus, les problèmes ne se posent pas toujours avec la même intensité à tous les âges et enfin, le poids démographique n'est pas uniforme non plus selon les groupes d'âge.

Il existe également des mesures corrélées au taux de pauvreté comme la mortalité infantile (enfants de moins de cinq ans), le pourcentage de naissances de petits poids, les taux d'obésité ou encore le taux d'hospitalisation. La pauvreté est un déterminant social important de la santé.

Un second domaine crucial est celui de la *ségrégation résidentielle*. La constitution de « ghettos urbains » est généralement le signe le plus visible de la racialisation de la pauvreté dans les grandes villes. Elle est aussi un signe de rejet social. Il faut faire la différence entre un « ghetto » et une enclave ethnique, mais une discussion approfondie de cette différence dépasserait le cadre de ce rapport. Disons simplement que le ghetto est le résultat de la ségrégation involontaire et est marqué par la pauvreté (des personnes et de l'environnement et même des services publics), tandis que l'enclave est volontaire et pas forcément pauvre. Les mesures de concentration résidentielle devront donc être croisées avec les indicateurs de pauvreté pour estimer la

ségrégation résidentielle. Ces données peuvent avoir une influence sur l'accès au marché de l'emploi et la qualité de l'éducation reçue.

Cette mesure peut être complétée par le mode de tenure selon les différentes catégories couramment utilisées (propriétaire, locataire d'un propriétaire privé, locataire d'un logement social, squatter, sans abri, etc.), le mode de transport et la mesure du temps nécessaire pour se rendre au travail.

Un troisième domaine sensible est celui de l'*ordre public*, qui doit être considéré sous deux facettes. D'abord, les actes racistes, particulièrement les crimes haineux, et le profilage racial, s'il y a lieu. Ensuite, les infractions commises et les réponses données.

Il faut distinguer ici deux types de données. D'une part, celles qui sont reliées directement à la lutte au racisme et à la discrimination. Sous cette rubrique, on peut inclure les crimes haineux, le nombre d'incidents de racisme rapportés et le nombre de plaintes pour discrimination (déposées et retenues). Le nombre d'incidents de racisme rapportés pose des difficultés particulières au niveau de la coordination des systèmes de réception des plaintes et de la mise en place d'un système convivial et non intimidant, comme le souligne la politique de la Ville de Saskatoon. D'autre part, il faut aussi prendre en compte les taux d'infractions aux codes pénal et criminel par quartier, ou le pourcentage de personnes traduites en justice pour infractions. Il s'agit bien sûr de données à manipuler avec prudence compte tenu des sous dénombrements systématiques dans ce domaine, compte tenu des différences entre les types d'infraction selon des variables telles que le revenu et enfin, compte tenu du fait que les quartiers sensibles peuvent provoquer deux types de réactions contradictoires chez les forces de l'ordre : une surveillance accrue, qui a pour effet d'augmenter le nombre d'infractions rapportées ou, à l'inverse, une indifférence, qui a pour effet d'augmenter le sentiment d'insécurité chez les résidents de ces quartiers. Nous n'avons pas une réponse définitive à cette question, cependant nous tenons à la soulever car nous estimons que cette dimension doit être prise en considération.

Un quatrième domaine est l'*éducation*. L'éducation formelle, principal outil d'intégration des jeunes des groupes racisés, est une donnée fondamentale dans une perspective sur le long terme. Le renforcement de la lutte contre la discrimination dans les lieux d'éducation est par conséquent vital pour l'avenir des villes. L'école est aussi le lieu idéal pour des activités de prévention,

l'apprentissage des droits et du respect de la diversité. Il faudrait aussi inclure sous cette rubrique l'éducation populaire et les initiatives visant à faire découvrir la diversité ethnoculturelle de la ville : lieux de mémoire, projets culturels, célébrations, etc.

Sur le plan de l'éducation, trois données s'imposent d'emblée, soit le niveau de formation, la capacité de parler la langue officielle et les taux de réussite des jeunes des groupes minoritaires aux différents paliers du système d'enseignement. La participation à l'enseignement supérieur et à l'éducation aux adultes est une autre donnée importante. Dans le monde occidental, l'accès à l'ordinateur et à l'Internet à la maison semble une autre mesure intéressante mais on peut se demander si cette statistique est accessible dans tous les pays et s'il est possible de la ventiler selon les différents groupes qui composent la population des villes.

Un cinquième domaine est l'*administration municipale* proprement dite. Il est vrai que « le combat contre le racisme est l'affaire de tous ». Les villes, premières concernées dans ce dossier, peuvent cependant donner l'exemple en atteignant les objectifs visés au sein de leurs propres administrations, notamment au niveau de l'équité en emploi, la formation de leur personnel, et la représentation des groupes racisés au sein de leurs organismes de prise de décision. Elles deviendraient ainsi de véritables leaders dans leurs communautés et leur action aurait de meilleures chances d'avoir un effet d'entraînement auprès d'autres instances, publiques ou privées.

La présence des membres des groupes racisés dans la composition du personnel, dans les postes de direction, particulièrement ceux des organismes culturels, et leur représentation au sein du Conseil municipal (et à ses comités) sont les données objectives qui devraient être les plus accessibles aux villes.

Le tableau 2 (page suivante) indique le type d'indicateurs qui pourraient être développés, et ne constitue pas un outil prêt à l'emploi.

Tableau 2 : Système d'indicateurs de l'impact des politiques municipales de lutte au racisme et à la discrimination.

Pauvreté

Taux de pauvreté chez les groupes racisés
 Taux de chômage chez les groupes racisés (comparés à l'ensemble)
 Niveaux de revenu, par groupe, âge et sexe
 Rétribution à long terme des membres des groupes racisés par les employeurs

Ségrégation résidentielle

Concentration des membres des groupes racisés dans certains quartiers
 (données croisées avec les taux de pauvreté)
 Modes de détention (propriétaires, locataires), par quartier et par groupe
 Mode et temps de transport, par quartier et par groupe

Ordre public

Nombre et type de crimes haineux
 Incidents de racisme rapportés
 Nombre de plaintes (déposées et retenues) pour discrimination
 Taux d'infractions par quartier
 Pourcentage de personnes traduites en justice pour infractions

Éducation

Niveaux de formation
 Capacité de parler la langue officielle
 Taux de réussite des jeunes des groupes racisés

Administration municipale

Taux de présence des groupes racisés dans le personnel de la Ville
 Taux de présence des groupes racisés dans les postes de direction
 Taux de présence des groupes racisés dans les organismes culturels
 Taux de participation au Conseil municipal (et à ses comités)

Selon les documents que nous avons analysés, deux villes utilisent des indicateurs de résultats pour mesurer l'impact de leurs politiques sur le terrain, soit Saskatoon et Boston; deux villes ont davantage recours à des indicateurs de mise en œuvre, soit Montréal et Toronto; et une ville, Stockholm, utilise ces deux types d'indicateurs. Nous n'avons pas trouvé d'indicateurs pour la Ville de Vancouver. Rappelons que Toronto et Stockholm devaient terminer sous peu, soit d'ici la fin de l'année, la définition de leurs indicateurs, que pour Montréal, il faudra d'abord adopter un véritable plan d'action et que Boston entreprend de simplifier sa liste d'indicateurs.

7. Trois étapes dans le développement des politiques de lutte au racisme et à la discrimination

Les différentes villes sur lesquelles nous nous sommes penchés en sont à des étapes différentes dans le développement de politiques pour combattre le racisme et la discrimination. Chaque étape peut nécessiter le recours à des indicateurs appropriés. Ainsi, avant la définition d'une politique publique municipale, il semble important d'obtenir des données afin de poser un diagnostic et d'essayer de découvrir des angles nouveaux sur des aspects importants des questions traitées (étape 1). Lors de l'élaboration de la politique et de sa mise en œuvre (étape 2), les indicateurs choisis serviront surtout à définir des objectifs, à faire des choix éclairés entre différentes options et à vérifier la mise en application des décisions adoptées. Par la suite (étape 3), il faut concevoir des outils qui permettent de faire le suivi des opérations et d'évaluer les progrès réalisés.

Étape 1 : À cette étape, la collecte des données est fondamentale car elle permettra des comparaisons futures aux fins de mesure de l'impact des politiques municipales. Les données compilées avant la mise en place d'une politique systématique de lutte au racisme constituent les données de base pour la comparaison (*base line data*). Et là, c'est la ventilation des données en fonction de la catégorisation des groupes racisés qui est fondamentale. Il faut accepter, en dépit d'objections égalitaristes et non différentialistes, de mettre à jour l'état de la situation des minorités sur le terrain de la ville, de procéder à la cueillette de données empiriques qui permettront de prendre des mesures synthétiques des déficits économiques, politiques et culturels que vivent certains groupes ou catégories vulnérables et racisées de la population. Nous partons de l'hypothèse que des villes qui envisagent de se doter d'indicateurs pour évaluer l'efficacité de leurs mesures visant à contrer la discrimination ont déjà fait cette réflexion et ont déjà accepté le principe de la collecte et de la ventilation des données statistiques selon les catégories racisées de leur population. Le Plan d'action de Nuremberg dit clairement que la lutte contre le racisme doit s'engager sur le front de l'observation et de la vigilance « par la collecte des données et le développement d'indicateurs pertinents afin d'évaluer les situations de discrimination et les résultats des politiques publiques » (UNESCO, 2004, p.3). Un prérequis de l'action efficace est le fait de ne pas craindre de nommer le racisme et la discrimination fondée sur le racisme et de

mettre ces questions sur la liste des priorités de l'administration municipale. Le tableau 3 présente une synthèse des données utilisées par les villes étudiées.

Tableau 3 : Synthèse des données utilisées par les villes étudiées.

Données économiques	Taux de chômage, niveau de revenu et taux de pauvreté par origine ethnique ou nationale, données permettant d'interpréter la position des groupes racisés (le niveau d'éducation doit être utilisé comme variable de contrôle) Autres données : taux d'emploi des groupes racisés, sous-emploi de ces groupes, rétention à long terme des membres de ces groupes par les employeurs
Données sur le logement	La ségrégation résidentielle, l'accès à la propriété, le temps de voyage pour se rendre au travail et la dépendance au transport en commun, la convivialité du service d'autobus
Données sur la sécurité publique	Crimes haineux, nombre d'incidents de racisme rapportés, nombre de plaintes pour discrimination, pourcentage de personnes traduites en justice pour infractions au Code pénal, sentiment de sécurité des citoyens
Données sur l'éducation	La formation et la capacité de parler la langue officielle, le niveau d'éducation, la participation à l'enseignement supérieur, l'accès à l'ordinateur et à l'Internet à la maison, le temps d'attente pour les cours d'anglais et l'éducation aux adultes
Données sur la santé	Le taux d'hospitalisation et de mortalité, le taux d'obésité, la mortalité infantile et le poids des bébés à la naissance
Données sur la participation civique au niveau municipal	Représentation des groupes racisés au sein du Conseil municipal, à la direction des organismes locaux

Étape 2 : C'est l'étape de conception et de mise en œuvre de politiques systématiques visant à contrer le racisme et la discrimination. Selon le document de Nuremberg, « le combat contre le racisme et la discrimination raciale est un effort de longue haleine qui nécessite une actualisation régulière des stratégies et des pratiques de lutte et une mise en cohérence des différentes politiques internationales, régionales, nationales et locales » (UNESCO, 2004, p.2). Autrement dit, les stratégies et pratiques sont susceptibles de varier dans le temps. De plus, la diversité des situations suppose l'adoption de stratégies différentes dans différents pays. Enfin, les différences de taille entre les villes ont une influence non négligeable sur les solutions adoptées : une ville de 50,000 habitants avec une faible immigration récente ne mettrait pas en place les mêmes mécanismes que New York, par exemple.

Étape 3 : C'est l'étape de l'évaluation de l'impact des politiques mises en place, dans le but de les modifier en fonction des faiblesses identifiées. C'est pour cette troisième étape qu'il faut faudrait parler véritablement d'indicateurs de résultats. Par exemple, pour évaluer un programme de lutte au chômage, il sera important de mesurer le nombre de stages de formation ou d'insertion, le nombre de personnes placées en emploi, les sommes allouées à titre d'aide au développement économique des groupes racisés, etc. Cependant, étant donné que ces types d'intervention peuvent varier dans le temps, et qu'on parle d'effort de longue haleine, il faut aussi mesurer de façon continue l'évolution du taux de chômage chez les groupes racisés et dans l'ensemble de la population. Sur une perspective de longue durée, ces indicateurs de résultats nous semblent plus appropriés pour mesurer les effets concrets des politiques municipales. Il est important à ce stade de revoir les principaux domaines que devraient couvrir les politiques municipales visant à combattre les discriminations.

En combinant les tableaux 1 et 2, nous arrivons au tableau-synthèse qui suit (tableau 4). C'est un outil qui vise à aider les villes qui le désirent à se doter d'un tableau de bord pour les guider dans l'adoption et le suivi de politiques visant à contrer le racisme, sur la base des informations préalablement obtenues à l'aide du tableau 1. Ce tableau synthèse devrait également faciliter l'adoption, non pas d'indicateurs individuels mais d'un *système* d'indicateurs. Dans une étape ultérieure, il faudra peaufiner ce système afin de ne retenir qu'un nombre relativement restreint d'indicateurs (une trentaine environ) mais qui, de par leur insertion dans un plan d'ensemble et de par leur sélection (par exemple par la méthode de saturation), permettra de construire un outil à la portée de toute ville qui voudra s'en servir.

Tableau 4 : Tableau-synthèse
4-a : La Ville comme organisation

<i>Secteurs</i>	<i>Actions</i>	<i>Indicateurs de résultats (exemples)</i>
Diversification du personnel administratif	Programme d'équité en emploi et obligations contractuelles	% des groupes racisés dans l'administration municipale % des groupes racisés chez les fournisseurs
Formation du personnel et services	Formation à la diversité et à l'anti-racisme Services de traduction Embauche de personnes multilingues	Utilisation des services municipaux par les groupes racisés, accessibilité et adaptation de ces services
Participation des membres des groupes racisés aux instances décisionnelles et exécutives	Actions de recrutement et de formation des candidats potentiels	% des groupes racisés dans les postes de direction % de participation des groupes racisés au Conseil municipal et à ses comités % des groupes racisés dans les organismes culturels
Services institutionnels pour contrer les manifestations du racisme	Comité de plaintes contre le harcèlement ou ombudsman	Nombre de plaintes reçues, traitées. Pourcentage de situations corrigées

4-b : La Ville comme communauté

<i>Secteurs</i>	<i>Actions</i>	<i>Indicateurs de résultat (exemples)</i>
Participation des groupes racisés à la vie municipale	Mécanismes de liaison de type « comités aviseurs » Financement d'initiatives communautaires Support ou promotion d'événements publics Prix ou distinctions pour souligner des contributions exceptionnelles	Sentiment d'appartenance mesuré par des enquêtes Existence ou non de « têtes d'affiches » provenant des groupes racisés
Éducation	Partenariat avec les instances concernées (Ministère de l'Éducation, Commissions scolaires, etc.)	Niveau de formation parmi les groupes racisés Capacité des groupes racisés à parler la ou les langues officielles % de réussite des jeunes des groupes racisés aux différents paliers du système d'enseignement Participation des groupes racisés à l'enseignement supérieur Participation des groupes racisés à l'éducation des adultes Accès à l'Internet

Pauvreté et ségrégation résidentielle	Partenariat avec paliers supérieurs de gouvernement et groupes non gouvernementaux pertinents (ex : Chambre de commerce), programmes ciblés	% de pauvreté chez les groupes racisés % de chômage et de sous-emploi chez les groupes racisés Revenu moyen et médian des groupes racisés (données croisées avec le taux de scolarité, ventilées par sexe et tranches d'âge) Mesures de concentration résidentielle (croisées avec les indicateurs de pauvreté), modes de tenure
---------------------------------------	---	---

4-c : La Ville comme garante de l'ordre public

<i>Secteurs</i>	<i>Actions</i>	<i>Indicateurs (exemples)</i>
L'organisation policière	Recrutement dans les groupes racisés Formation des membres du corps policier Mise à jour des codes déontologiques Adoption de programmes et de politiques d'intervention adaptés (ex. : contre le profilage racial et les crimes haineux)	Composition des forces de l'ordre Nombre et types de crimes haineux Nombre de cas de profilage racial Taux d'infraction par quartier
Ressources judiciaires	Existence d'instances recevant des plaintes pour discrimination	Incidents de racisme rapportés Nombre de plaintes (déposées et retenues) pour discrimination.

Conclusion

Nous avons posé au départ que deux types d'indicateurs étaient possibles : ceux qui évaluent *l'efficacité des politiques mises en place* par une municipalité pour contrer le racisme et la discrimination sur son territoire, et ceux qui évaluent statistiquement les *inégalités et les discriminations observées* sur le même territoire. Nous arrivons à la conclusion qu'ultimement, la meilleure évaluation de l'efficacité des politiques mises en place pour combattre le racisme est la diminution des inégalités et de la discrimination sur ce territoire. Ces inégalités relèvent de facteurs globaux sur lesquels les municipalités ont peu d'emprise directe. Elles peuvent seulement en atténuer les effets, et ce rôle, même limité, est cependant fort important. Autrement dit, l'analyse des moyens mis en œuvre par les politiques municipales et des indicateurs de leur efficacité administrative ne doit pas conduire à perdre de vue l'objectif final – la réduction des inégalités sur le terrain – que seul un effort constant et soutenu permettra d'atteindre.

Une des difficultés conceptuelles, avec l'approche de la discrimination par les indicateurs statistiques des inégalités socio-économiques, est l'importance accordée à des domaines qui ne relèvent pas directement de compétences municipales, notamment la pauvreté et l'éducation, mais qui n'en sont pas moins fondamentaux dans toute stratégie de lutte au racisme. Les villes ont la difficile tâche de devoir composer au quotidien avec les conséquences de situations globales et ne peuvent donc pas les ignorer. Elles peuvent disposer de leviers pour atténuer les effets de ces variables mais leur rôle d'organe de représentation et de pression auprès des autres paliers de gouvernement et d'autres instances est crucial. Les villes devront, à ce chapitre, insister sur les avantages économiques d'une telle approche. La discrimination n'a pas seulement un coût social élevé, elle a aussi un coût économique. La prévention n'est pas seulement une approche caritative, elle permet des économies importantes à une société. Trop souvent, le coût économique est invoqué pour refuser la mise en place de programmes de lutte contre la discrimination, alors que l'absence de tels programmes coûte sans doute beaucoup plus cher à la société. De plus, des analyses plus poussées doivent permettre d'estimer l'impact réel des discriminations sur les inégalités observées.

Rappelons qu'il s'agit d'une étude exploratoire et que l'objectif n'est pas de proposer une grille toute faite, prête à utiliser, mais plutôt un modèle, un exemple pouvant inspirer la mise en place de tels outils. Chaque ville pourra alors élaborer, selon sa réalité, selon sa dynamique propre et selon ses problèmes spécifiques, des politiques et des mesures adaptées à ses propres besoins. Le racisme, s'il est un phénomène unique, ne peut s'actualiser que dans des contextes sociaux et historiques bien précis. S'il est bon de s'inspirer des expériences qui ont connu du succès ailleurs, les meilleurs résultats seront sans doute obtenus par l'adoption de politiques adaptées à chaque situation particulière.

Dans la mesure où nous avons fait le choix de proposer une grille d'analyse des initiatives des villes, à partir de leurs trois grandes fonctions et de mettre l'accent sur les indicateurs d'inégalités socio-économiques pour évaluer l'efficacité des politiques municipales, nous avons mis de côté d'autres approches. Par exemple, la méthode de *testing* (qui consiste à envoyer des chercheurs de diverses origines sur le terrain, et à observer si le comportement des employeurs et des propriétaires de logement varie en fonction de l'origine ethnique des candidats) nous a semblé peu appropriée, même si elle est reconnue par les tribunaux de certains pays et qu'elle

peut avoir une réelle valeur scientifique. Cette méthode serait plus appropriée au niveau du diagnostic et elle pourrait être utilisée occasionnellement comme complément d'information.

Nous avons également écarté des approches plus qualitatives, par exemple les analyses de contenu. Nous espérons que les villes, prises individuellement, auront le souci de compléter les données statistiques par le recours à ces méthodes afin d'avoir un portrait plus juste de la situation sur leurs territoires. Par exemple, s'il est important de prendre en compte les infractions commises par les membres des groupes racisés, il est tout aussi important de se pencher sur le traitement qu'en font les médias. Il est vrai que les médias ne relèvent pas de la compétence municipale. Cependant, leur discours a une telle influence sur les représentations sociales, et par conséquent sur les pratiques de discrimination, qu'il est difficile de les ignorer. Soulignons que ce discours, s'il est positif, peut être tout aussi efficace pour favoriser le *vivre ensemble*. Il s'agira de déterminer quels médias seraient retenus pour de telles analyses. Ces analyses de contenu pourraient être d'autant plus précieuses qu'elles apporteraient une dimension qualitative aux données statistiques.

Cette dimension qualitative pourrait être également obtenue par des enquêtes réalisées périodiquement, impliquant un petit nombre de sujets se prêtant à des entrevues en profondeur sur leurs expériences. Une analyse de contenu thématique permettrait de replacer les faits et perceptions recueillis dans leur contexte social et économique global, à l'aide de données secondaires (Labelle, Salée et Frenette, 2001).

La recherche académique sur ces questions se renouvelle et on peut espérer que, dans un avenir très proche, des travaux en cours permettront de déboucher sur des outils plus performants et pas trop coûteux. À l'étape actuelle, nous estimons que l'enjeu le plus important demeure l'engagement des villes sur cette question, leur vigilance et leur détermination à se doter d'outils pertinents. C'est déjà un grand pas en avant.

ANNEXES : Population des villes étudiées

Annexe 1 : Population de la Ville de Toronto

Total	Sexe masculin	Sexe féminin	Total
Caractéristiques de l'immigration			
Total - Toutes les personnes	2 456 805	1 186 865	1 269 940
Population née au Canada	1 198 815	591 500	607 315
Population née à l'étranger	1 214 630	574 160	640 465
Ayant immigré avant 1991	697 995	327 630	370 365
Ayant immigré entre 1991 et 2001	516 630	246 530	270 100
Résidents non permanents	43 360	21 205	22 160
Population autochtone			
Total - Toutes les personnes	2 456 805	1 186 865	1 269 935
Population ayant une identité autochtone	11 370	5 235	6 135
Population non autochtone	2 445 435	1 181 630	1 263 810
Appartenance à une minorité visible			
Population totale selon les groupes de minorités visibles	2 456 805	1 186 865	1 269 935
Population des minorités visibles	1 051 125	505 155	545 970
Chinois	259 710	126 305	133 410
Sud-Asiatique	253 920	128 785	125 135
Noir	204 075	91 950	112 125
Philippin	86 460	36 160	50 300
Latino-Américain	54 350	26 590	27 760
Asiatique du Sud-Est	33 870	16 655	17 215
Arabe	22 355	12 350	10 005
Asiatique occidental	37 205	19 570	17 630
Coréen	29 755	14 355	15 400
Japonais	11 595	5 210	6 390
Minorité visible, n.i.a.	37 985	17 410	20 575
Minorités visibles multiples	19 855	9 815	10 035
Autres	1 405 680	681 710	723 965

Source : Statistiques Canada, Profil des communautés, recensement de 2001.

http://www12.statcan.ca/francais/Profil01/PlaceSearchForm1_f.cfm .

Annexe 2 : Population de la Ville de Montréal (ancienne ville)

Caractéristiques	Montréal			Québec		
	Total	Sexe masculin	Sexe féminin	Total	Sexe masculin	Sexe féminin
Caractéristiques de l'immigration						
Total - Toutes les personnes	1 019 735	494 695	525 040	7 125 575	3 491 685	3 633 895
Population née au Canada	714 870	342 905	371 960	6 378 420	3 121 855	3 256 560
Population née à l'étranger	281 380	138 915	142 460	706 965	348 290	358 675
Ayant immigré avant 1991	163 105	79 590	83 515	462 060	229 300	232 755
Ayant immigré entre 1991 et 2001	118 280	59 325	58 945	244 910	118 990	125 920
Résidents non permanents	23 485	12 870	10 615	40 195	21 535	18 655
Population autochtone						
Total - Toutes les personnes	1 019 735	494 695	525 035	7 125 580	3 491 685	3 633 895
Population ayant une identité autochtone	3 555	1 735	1 820	79 400	38 995	40 410
Population non autochtone	1 016 185	492 960	523 225	7 046 180	3 452 695	3 593 485
Appartenance à une minorité visible						
Population totale selon les groupes de minorités visibles	1 019 735	494 695	525 040	7 125 580	3 491 685	3 633 895
Population des minorités visibles	231 760	116 045	115 720	497 975	246 490	251 485
Chinois	23 270	11 145	12 125	56 830	26 195	30 630
Sud-Asiatique	33 310	18 105	15 200	59 510	31 625	27 885
Noir	68 245	32 420	35 825	152 195	72 525	79 670
Philippin	11 685	4 645	7 040	18 550	7 325	11 230
Latino-Américain	31 190	15 240	15 945	59 520	28 935	30 585
Asiatique du Sud-Est	21 820	11 005	10 820	44 115	22 095	22 015
Arabe	29 755	16 990	12 765	73 345	40 470	32 875
Asiatique occidental	4 280	2 510	1 770	12 425	6 775	5 645
Coréen	1 345	630	715	4 410	2 120	2 285
Japonais	1 195	460	735	2 830	1 125	1 705
Minorité visible, n.i.a.	2 670	1 340	1 325	7 555	3 940	3 615
Minorités visibles multiples	3 005	1 550	1 455	6 705	3 355	3 350
Autres	787 975	378 655	409 320	6 627 600	3 245 190	3 382 410

Source : Statistiques Canada, Profil des communautés, recensement de 2001.

http://www12.statcan.ca/francais/Profil01/PlaceSearchForm1_f.cfm.

Annexe 3 : Population de la Ville de Vancouver

Caractéristiques	Vancouver		
	Total	Sexe masculin	Sexe féminin
Caractéristiques de l'immigration			
Total - Toutes les personnes	539 625	265 675	273 960
Population née au Canada	279 510	143 065	136 445
Population née à l'étranger	247 635	116 805	130 835
Ayant immigré avant 1991	141 395	67 365	74 025
Ayant immigré entre 1991 et 2001	106 245	49 440	56 805
Résidents non permanents	12 480	5 800	6 680
Population autochtone			
Total - Toutes les personnes	539 630	265 670	273 960
Population ayant une identité autochtone	10 440	5 260	5 185
Population non autochtone	529 185	260 415	268 770
Appartenance à une minorité visible			
Population totale selon les groupes de minorités visibles	539 630	265 675	273 960
Population des minorités visibles	264 495	126 315	138 185
Chinois	161 110	77 255	83 860
Sud-Asiatique	30 655	15 255	15 400
Noir	4 780	2 715	2 070
Philippin	22 085	9 080	13 005
Latino-Américain	6 490	3 135	3 355
Asiatique du Sud-Est	14 670	7 180	7 490
Arabe	1 465	910	555
Asiatique occidental	3 160	1 815	1 345
Coréen	6 130	2 715	3 425
Japonais	8 280	3 320	4 960
Minorité visible, n.i.a.	1 115	620	495
Minorités visibles multiples	4 550	2 315	2 235
Autres	275 130	139 360	135 775

Source : Statistiques Canada, Profil des communautés, recensement de 2001.

http://www12.statcan.ca/francais/Profil01/PlaceSearchForm1_f.cfm .

Annexe 4 : Population de la Ville de Saskatoon

Caractéristiques	Saskatoon			Saskatchewan		
	Total	Sexe masculin	Sexe féminin	Total	Sexe masculin	Sexe féminin
Caractéristiques de l'immigration						
Total - Toutes les personnes	193 665	93 315	100 350	963 150	475 025	488 130
Population née au Canada	176 335	84 640	91 700	912 220	450 875	461 350
Population née à l'étranger	15 970	7 910	8 055	47 825	22 530	25 295
Ayant immigré avant 1991	11 020	5 425	5 590	36 460	17 195	19 265
Ayant immigré entre 1991 et 2001	4 950	2 490	2 465	11 370	5 335	6 030
Résidents non permanents	1 355	760	595	3 105	1 625	1 485
Population autochtone						
Total - Toutes les personnes	193 665	93 315	100 350	963 150	475 025	488 125
Population ayant une identité autochtone	19 020	8 715	10 300	130 190	63 290	66 895
Population non autochtone	174 645	84 595	90 050	832 960	411 730	421 230
Appartenance à une minorité visible						
Population totale selon les groupes de minorités visibles	193 665	93 315	100 350	963 150	475 020	488 125
Population des minorités visibles	12 185	6 225	5 960	27 580	14 170	13 410
Chinois	3 935	2 025	1 905	8 085	4 115	3 970
Sud-Asiatique	1 820	1 025	790	4 090	2 305	1 785
Noir	1 480	775	700	4 165	2 195	1 970
Philippin	1 425	560	865	3 030	1 260	1 765
Latino-Américain	835	410	430	2 010	990	1 020
Asiatique du Sud-Est	1 120	555	565	2 600	1 365	1 235
Arabe	475	240	230	900	475	425
Asiatique occidentale	355	225	130	575	355	220
Coréen	185	95	90	635	295	345
Japonais	100	50	50	435	210	230
Minorité visible, n.i.a.	170	105	70	420	250	170
Minorités visibles multiples	300	160	130	640	365	275
Autres	181 475	87 085	94 395	935 570	460 850	474 720

Source : Statistiques Canada, Profil des communautés, recensement de 2001.

http://www12.statcan.ca/francais/Profil01/PlaceSearchForm1_f.cfm .

Annexe 5 : Population de la Ville de Boston

CITY OF BOSTON	1990		2000		
	Number	%	Number	%	% change
POPULATION					
Total Population	574,282	100.0 %	589,141	100.0 %	2.6 %
% of MA Population		9.5 %		9.3 %	
RACE & ETHNICITY					
Non-Hispanic					
White	338,736	59.0 %	291,561	49.5 %	-13.9 %
Black or Afro American	136,889	23.8 %	140,305	23.8 %	2.5 %
Asian or Pacific Islander	29,643	5.2 %	44,280	7.5 %	49.4 %
Native American	1,532	0.3 %	1,517	0.3 %	-1.0 %
Some Other Race	5,537	1.0 %	8,215	1.4 %	48.4 %
Two or More Races	na	na	18,174	3.1 %	na
Hispanic	61,955	10.8 %	85,089	14.4 %	37.3 %
INCOME & POVERTY					
Median Household Income	\$39,101		\$39,629		1.4 %
Per Capita Income	\$20,879		\$23,353		11.8 %
Individuals in Poverty	102,092	18.7 %	109,128	19.5 %	6.9 %

Source : The Boston Redevelopment Authority and The City of Boston's Department of Neighborhood Development., Report # 554, April 2002. : http://www.ci.boston.ma.us/bra/PDF/Publications/pdr_554.pdf

Annexe 6 : Population de la Ville de Stockholm (2000)

Municipality	Population	Of which women,	Percentage of regional population	Non-Swedish origin	Percentage of municipal population
Stockholm region	1 823 210	51	100	351 327	19
Stockholm	750 348	52	41,2	151 674	20
Sweden	8 882 792 51				

Source : Stockholm County Council (2001). *Statistics of the Stockholm Region*. 2001/2002.

Stockholm, Office of Regional Planning and Urban Transportation.

BIBLIOGRAPHIE

- Berger-Smith, R. et Noll, H-H. (2000). «Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators», *EUReporting Working Paper no 9*, Center for Survey Research and methodology (ZUMA), Social Indicators Department, Mannheim.
- Black, D., King, D. et Larin, S. (2004). *Municipal Anti-racism and Diversity Programs in Canada*, Vancouver, The Laurier Institution, March.
- Borillo D. (dir.) (2002). *Lutter contre les discriminations*, Paris, La Découverte.
- Boston Foundation (2000). *The Wisdom of Our Choices: Boston's Indicators of Progress, Change and Sustainability 2000*. Boston, October.
- Canadian Council on Social Development (2000). *The Canadian Fact Book on Poverty*. Ottawa.
- Chevalier, J. (2003). « Lutte contre les discriminations et État-providence », dans D. Borillo (dir.), *Lutter contre les discriminations*, Paris, Éditions La Découverte.
- City of Boston: Office of Civil Rights: <http://www.cityofboston.gov/civilrights/>
- City of Saskatoon (2000). *Ten Years in Review*, Tenth Anniversary Report of the City of Saskatoon Race Relations Committee, 1989-1999.
- City of Saskatoon (2004). *Cultural Diversity and Race Relations* : http://www.city.saskatoon.sk.ca/org/leisure/race_relations/
- City of Stockholm (2001). *An Integration Programme Promoting Free Choice and Cooperation in the City of Stockholm*, October.
- City of Toronto (1999). *Diversity Our Strength. Access & Equity Our Goal*, Report of the Task Force on Community Access and Equity, Toronto, January.
- City of Toronto (2002). *Just Do It*, Report of the Community Consultations on the Plan of Action for the Elimination of Racism and Discrimination. Toronto, November.
- City of Toronto (2002). *Toronto Plan of action for the elimination of racism and discrimination*. Toronto, November.
- City of Toronto. Official Website <http://www.city.toronto.on.ca/index.htm>
- City of Vancouver : Official Website <http://www.city.vancouver.bc.ca/>
- Clutterbuck, P. et Novik, M. (2003). *Building Inclusive Communities. Cross-Canada Perspectives and Strategies*, Toronto, Federation of Canadian Municipalities and The Laidlaw Foundation, April.
- Council of Economic Advisors for the President's Initiative on Race (1998). *Changing America: Indicators of Social and Economic Well-Being by Race and Hispanic Origin*, Washington, September.
- Edgington, D.W., Hanna, B., Hutton, T., et Thompson, S. (2001). *Urban Governance, Multiculturalism and Citizenship in Sydney and Vancouver*, Vancouver Centre of Excellence, Working Paper Series, no 01-05, January.

- Fédération canadienne des municipalités (1992). Programmes d'emploi innovateurs. Reconnaissance de la diversité culturelle, Programme municipal de relations interraciales, Relations interraciales no.5.
- Fédération canadienne des municipalités (2003). *Énoncé de politique sur les relations raciales*, Comité permanent sur les relations interraciales, Winnipeg, Congrès annuel de la FCM, juin.
- Fitoussi, J.-P., Laurent, E., et Maurice, J. (2004). *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Paris, La Documentation française.
- Germain, A. et Gagnon, J.E. (2004). « L'évolution des attitudes des municipalités dans les dossiers d'aménagement des lieux de culte des minorités ethniques : durcissement discriminatoire ou crise d'adaptation », dans J. Renaud, A. Germain et Leloup (dir.) *Racisme et discrimination. Permanence et résurgence d'un phénomène inavouable*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Gouvernement du Canada (1989). *Les minorités visibles au Canada en 1986. Présentation graphique*. Ottawa, Multiculturalisme et Citoyenneté.
- Government of Sweden (2003). *Brief Description of the Seven Local Development Agreements*. Stockholm, The Government Offices, Commission on Metropolitan Areas in Sweden, February.
- Government of Sweden (1997). *Sweden, the Future and Diversity – from Immigration Policy to Integration Policy*, Stockholm, Printing Works of Riksdag.
- Grawitz, M. (2001). *Méthodes des sciences sociales*, 11e édition, Paris, Dalloz.
- Hill, T. (1981). « Where Do We Go From Here? The Politics of Black Education, 1970-1980 », *The Boston Review*, October.
- Icart, J.C. (2001). *Perspectives historiques sur le racisme au Québec*. Montréal, Conseil des relations interculturelles.
- Jackson, T. D. (2004). *The Imprint of Preferences and Racial Attitudes in the 1990's: A Window Into Contemporary Residential Segregation Patterns in the Greater Boston Area*. Harvard Civil Rights Project, Metro Boston Equity Initiative, January.
- Jederlund, L. (1998). *From Immigration Policy to Integration Policy*, Swedish Institute, December 1.
- Kapoor, I. (1996). *Les indicateurs de rendement des programmes de promotion des droits de la personne et de la démocratie : étude préliminaire*. Agence canadienne de développement international, juillet.
- Kobayashi A. (1992). « Représentation de l'ethnicité : statistextes politiques », Statistique Canada, *Les défis que pose la mesure de l'origine ethnique : science, politique et réalité*, p. 541-559.
- Labelle, M., Legault, G., et Marhraoui, A. (1996). « Stratégies et discours sur les relations ethniques, le racisme et la gestion de la diversité au sein des municipalités de la région métropolitaine de Montréal ». Problématique générale de la recherche, Montréal, UQAM, *Les Cahiers du Centre de recherche sur les relations interethniques et le racisme*, no 21, septembre.

- Labelle, M., Legault, G., Cloutier, J., Lavoie, N., et Marhraoui, A. (1997). « Stratégies et discours sur la discrimination systémique et la gestion de la diversité ethnoculturelle au sein des municipalités de la région de Montréal », dans K. Fall, R. Hadj-Moussa, D. Simeoni (dir.), *Les convergences culturelles dans les sociétés pluriethniques*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Labelle, M., Salée, D., Frenette, Y. (2001). *Incorporation citoyenne et/ou exclusion? La deuxième génération issue de l'immigration haïtienne et jamaïcaine*. Montréal, CRIEC, Fondation canadienne des relations raciales, juillet.
- Labelle M. (2001). « Options et bricolages identitaires dans le contexte québécois », dans J. McLure et A. G. Gagnon (dir.), *Repères en mutation. Identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montréal : Québec Amérique, Collection Débats, p. 295-320.
- Labelle M. (2004). « The language of 'Race', Identity Options and 'Belonging' in the Quebec Context », dans F.Devine et M.C. Waters (dir.), *Social Inequalities in Comparative Perspective* , Malden, Blackwell Publishing, p. 39-65.
- Larin, S. (2004). *Municipal Anti-Racism and Diversity Programs in Canada*, Vancouver, The Laurier Institution, March.
- Marcuse, P. (2001). «*Enclaves Yes, Ghettos, No: Segregation and the State*», Presentation at the International Seminar on Integration in the City, New-York, July 26-28.
- McArdle, N. (2003). *Beyond Poverty: Race and Concentrated-Poverty Neighbourhoods in Metro*, Boston, Boston, Harvard University, The Civil Rights Project, December.
- Memmi, A. (1982). *Le racisme*, Paris, Gallimard.
- Miles, R. (1989). *Racism*, New York, Routledge.
- Molina, I. (1999). *City Template : Stockholm*, Uppsala University.
- Morohashi, J. (2003). *Preliminary Study for the Development of Indicators on Racism and Discrimination*. Draft. UNESCO, Division of Human Rights and Struggle against Discrimination, Fight against Discrimination and Racism Section. December.
- National League of Cities (200). *Promoting Racial Justice: A Workbook for the cities*, Washington (revised 2002).
- National League of Cities (2002). *Ensuring Race Equality. Resources for Local Officials*. Washington.
- Noblet P. (1993). *L'Amérique des minorités*, Paris, L'Harmattan.
- Omi, M. et Winant, H. (1986). *Racial Formation in the United States*, New York, Routledge & Keagan Paul.
- Orenstein, M. (2000). *Ethno-Racial Inequality in Toronto. Analysis of the 1996 Census*. Toronto, Institute for Social Research, York University.
- PNUD (2000). *Rapport mondial sur le développement humain*. Bruxelles et Paris, De Boeck et Larcier, Département De Boeck Université.

- Ray, B. (2003). «The Role of Cities in Immigrant Integration», *Migration Policy Institute*, October 1.
- Richards, J. (2001). «Neighbors Matter: Poor Neighborhood and Urban Aboriginal Policy» *C.D. Howe Institute Commentary*, no 156, November.
- Schaefer R.T. (1995). *Race and Ethnicity in the United States*, New York, Harper College.
- Saloojee, A. (2003). «Social Inclusion, Anti-Racism and Democratic Citizenship», Toronto, Laidlaw Foundation, Working Paper Series, *Perspectives on Social Inclusion*, January.
- Sandercock, L. (2004). *Sustaining Canada's Multicultural Cities: Learning from the Local*. Ottawa, Canadian Federation for the Humanities and Social Sciences, February 24.
- Seidle, F.L. (2002). *The Federal Role in Canada's Cities: Overview of Issues and Proposed Actions*, Ottawa, Canadian Policy Research Networks (CPRN), Discussion Paper F/27, December.
- Stockholm County Council (2001). *Statistics of the Stockholm Region*. 2001/2002. Stockholm, Office of Regional Planning and Urban Transportation.
- Stuart, G. (2000). *Segregation in the Boston Metropolitan Area at the end of the 20th Century*. Cambridge, Harvard University, The Civil Rights Project, February.
- Sully, L.A. et Emmonds, M.D. (2004). *Urban Reserves: The City of Saskatoon's Partnership with First Nations*, paper presented at a conference held in Calgary, hosted by Pacific Business & Law Institute, April 22.
- Thede, N. (2002). *Droits humains et Statistique – quelques réflexions sur le fossé séparant concepts et indicateurs*, Montréal, Droits et Démocratie. (www.ichrdd.ca).
- UNESCO (2004). *Appel à une Coalition européenne des villes contre le racisme*, Paris, Division des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination.
- United Nations (2003). *Urban Indicators Tool Kit*. UN-Habitat.
- Ville de Montréal (1994). Plan d'action institutionnel de la Ville de Montréal en matière d'affaires interculturelles 1995, Division des affaires interculturelles. Service des affaires institutionnelles, octobre.
- Ville de Montréal (2002). *Note de presse* du 18 février annonçant la tenue du Sommet de Montréal.
- Ville de Montréal (2002a). *Sommet de Montréal 2002. Une ville à réussir, ensemble*. Thème 3, Métropole agréable à vivre, solidaire et inclusive. Atelier 3.5 : L'équité, l'accessibilité et la diversité.
- Ville de Montréal (2002b). *Sommet 2002* : <http://www2.ville.montreal.qc.ca/ldvdm/jsp/sommet/index.htm>
- Ville de Montréal (2002c). *Compte rendu du Sommet de Montréal*. 5 et 6 juin 2002. Annexe 3. Propositions finales.
- Ville de Montréal (2003). *Sommet de Montréal, Une ville à réussir ensemble : 1^{er} BILAN ET PERSPECTIVES D'AVENIR*. Montréal, juin.

Ville de Montréal (2003). *Proposition de Charte montréalaise des droits et responsabilités*.
Décembre.

Ville de Montréal. Bureau des relations interculturelles : <http://interculturel.ville.montreal.qc.ca/>

Wieviorka M. (1991). *L'espace du racisme*, Paris, Seuil.

Wieviorka M. (1998). *Le racisme, une introduction*, Paris, La Découverte.