

2005-07

**LA GESTION  
MUNICIPALE  
DE LA DIVERSITÉ  
OU L'ÉMERGENCE  
D'UN CHAMP  
DE RECHERCHE :  
GENÈSE ET  
PERSPECTIVES**

Cécile POIRIER

**Inédits**

**INRS**  
**Urbanisation, Culture et Société**

Document de recherche / *Working paper*

Août 2005



**La gestion municipale de la diversité ou  
l'émergence d'un champ de recherche :  
genèse et perspectives**

Cécile POIRIER

Institut national de la recherche scientifique  
Urbanisation, Culture et Société

Août 2005

[cecile.poirier@ucs.inrs.ca](mailto:cecile.poirier@ucs.inrs.ca)

*Inédits*, collection dirigée par Richard Shearmur

[richard.shearmur@ucs.inrs.ca](mailto:richard.shearmur@ucs.inrs.ca)

Institut national de la recherche scientifique

Urbanisation, Culture et Société

3465, rue Durocher

Montréal (Québec) H2X 2C6

Téléphone : (514) 499-4000

Télécopieur : (514) 499-4065

[www.inrs-ucs.uquebec.ca](http://www.inrs-ucs.uquebec.ca)

## Résumé

La diversité ethnoculturelle est aujourd'hui une dimension incontournable de la réalité des villes qui deviennent des acteurs à part entière de la réflexion et de l'action pour une meilleure inclusion des populations. Le milieu scientifique suscite également la réflexion sur le rôle des villes dans la gestion du pluralisme. Dans cette perspective, ce document constitue une synthèse des pratiques et de la littérature portant sur *la gestion municipale de la diversité* et met l'accent sur l'évolution de la réflexion et sur les perspectives de recherche. La première partie propose un tour d'horizon des initiatives promues par des villes canadiennes et européennes et tente d'en retracer succinctement le contexte, l'esprit et les dispositifs concrets. La deuxième partie expose l'évolution de la littérature sur la gestion de la diversité depuis le début des années 1980. Trois thèmes successifs ont pu être identifiés : l'émergence de politiques locales, le contenu des politiques, et enfin les modèles de villes sur lesquels ont porté plusieurs recherches d'envergure menées durant les années 1990. La troisième partie reprend les principaux résultats de ces recherches, qui ont généralement mis l'accent sur les politiques et sur les dispositifs formels, et démontre que ces politiques s'inscrivent dans un contexte de gouvernance contribuant à accentuer leur caractère ad-hocratique et pragmatique. Or gouvernance et pragmatisme sont caractérisés par l'importance du rôle des acteurs, dont la pluralité et les interactions influencent l'action publique. Ainsi, certaines recherches ont bien présenté les limites de l'analyse en termes de politiques et fait ressortir l'importance du rôle des acteurs. Ce texte propose donc de nouvelles pistes de recherche pour l'analyse de la gestion de la diversité, pistes qui prennent en compte l'individu sous l'angle de ses représentations et de ses compétences interculturelles.



# TABLE DES MATIÈRES

|  |     |
|--|-----|
| RÉSUMÉ .....   | III |
| INTRODUCTION.....  | 1   |
| 1. LES VILLES FACE À LA DIVERSITÉ ETHNOCULTURELLE : POLITIQUES ET ENJEUX.....  | 3   |
| 1.1 Le défi de la diversité dans les villes canadiennes.....   | 4   |
| Les contextes canadien et provinciaux de l'immigration et de la reconnaissance des différences : l'accroissement du rôle des villes..... | 4   |
| Vancouver, Toronto, Montréal : des agglomérations diversifiées culturellement.....   | 7   |
| 1.2 La diversité ethnoculturelle en Europe : un éventail d'interventions locales.....  | 13  |
| 2. L'ANALYSE DES POLITIQUES MUNICIPALES DE GESTION DE LA DIVERSITÉ : ÉMERGENCE D'UN CHAMP DE RECHERCHE.....                              | 25  |
| 2.1 L'émergence des politiques locales.....  | 26  |
| L'évolution de l'immigration internationale.....   | 26  |
| Les facteurs conjoncturels ayant influencé l'émergence de politiques locales....   | 29  |
| La mise sur agenda et la répartition des compétences.....  | 31  |
| 2.2 Les domaines et les types d'interventions des villes en matière de gestion de la diversité.....                                      | 34  |
| L'habitat, point de départ de l'analyse de la gestion de la diversité.....   | 36  |
| Les politiques urbaines et l'intégration.....  | 38  |
| La lutte contre le racisme et les discriminations.....   | 39  |
| Peut-on parler de politiques locales?.....   | 40  |
| 2.3 Quel modèle de gestion du pluralisme?.....   | 42  |
| La citoyenneté et l'inclusion : les modèles de villes.....   | 42  |
| Quelle autonomie?.....   | 45  |
| L'aménagement pluraliste.....  | 47  |
| 3. DES POLITIQUES AUX PRATIQUES DE GESTION DE LA DIVERSITÉ : PERSPECTIVES DE RECHERCHE.....  | 51  |
| 3.1 Le pragmatisme et la gestion de la diversité.....  | 51  |
| Des politiques de nature ad-hocratique dans un contexte de gouvernance.....  | 51  |
| Un essai de définition.....  | 54  |
| 3.2 Les dynamiques locales et les représentations individuelles.....   | 56  |
| Les pratiques locales.....   | 56  |
| Les représentations individuelles et les compétences interculturelles.....   | 58  |
| CONCLUSION .....   | 61  |
| BIBLIOGRAPHIE.....   | 65  |

## Liste des tableaux

|  |    |
|--|----|
| Tableau 1 : Typologie des politiques locales à l'égard des migrants (Alexander, 2001, 2003) .. | 22 |
| Tableau 2 : Synthèse des politiques et des programmes municipaux au Canada .....               | 23 |

# Introduction<sup>1</sup>

La notion de *gestion de la diversité* est apparue à la fin des années 80 dans un certain nombre de textes politiques et universitaires en Europe comme en Amérique du Nord. Elle désigne la prise en compte des spécificités culturelles des populations qui composent les sociétés par les pouvoirs publics et différentes institutions et propose, parfois des réponses propres à des besoins particuliers. Cette capacité à intégrer la diversité a été particulièrement abordée en éducation (Ouellet, 2002; Jacquet, 2001) ainsi qu'en management public et privé. On crée de plus en plus de formations sur la gestion de la diversité. Elles concernent tant la gestion des ressources humaines que la capacité, notamment dans l'entreprise privée, à interagir avec des interlocuteurs, des clients qui ont une culture nationale ou d'entreprise différente.

Le terme *diversité* englobe différentes réalités telles que le genre, l'identité sexuelle, la *race*, la langue, etc., c'est-à-dire les attributs permettant de distinguer les populations et les groupes et susceptibles de les placer en situation minoritaire ou marginalisée. Pour notre part, nous nous intéressons plus particulièrement à la diversité ethnoculturelle<sup>2</sup> qui représente les populations migrantes ou issues de l'immigration<sup>3</sup> ainsi que celles issues des groupes ethniques minoritaires<sup>4</sup>. Dans les pays occidentaux, cette diversité résulte généralement des migrations internationales dont le mouvement s'est accéléré depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle parce que le besoin de main d'œuvre était manifeste. Après la Deuxième Guerre mondiale, ces migrations, amplifiées par la décolonisation, ont constitué la source principale de diversité dans les villes.

Elles sont devenues non seulement les principaux lieux d'accueil et d'expression de la diversité, mais aussi, pour de nombreux auteurs, les principales entités encore susceptibles de soutenir la cohésion sociale dans un contexte de diversité ethnoculturelle et de creusement des inégalités sociales (Friskin et Wallace, 2002 ; Sandercock, 2003). Les municipalités se sont intéressées à la diversité dans le cadre du maintien de l'ordre public, de l'élaboration des politiques publiques, de la définition de l'offre de service et de l'embauche de leurs employés (Labelle *et al.*, 1996 ; Garbaye, 2000). En 1991, à

---

1 Ce texte est extrait du premier chapitre d'une thèse de doctorat réalisée en cotutelle sous la direction conjointe d'Annick Germain, professeure-chercheuse à l'INRS-Urbanisation, Culture et Société à Montréal et de Jean-Pierre Augustin, professeur à l'Université de Bordeaux 3. Cette thèse, intitulée L'ethnicité comme ressource politique : partage de l'espace urbain et gestion de la diversité à Montréal et à Bordeaux, portait sur les pratiques de gestion de la diversité, plus particulièrement dans le domaine des sports et des loisirs.

2 Tout au long de cet exposé, nous emploierons le terme diversité au sens de diversité ethnoculturelle.

3 Le terme ne se limite pas au phénomène migratoire puisqu'il concerne également d'autres catégories construites, telles les minorités régionales (principalement dans les pays européens), les minorités racisées présentes sur le territoire avant les grandes vagues d'immigration (principalement les Afro-américains et les minorités autochtones, amérindiennes, inuits, aborigènes). Nous ne parlerons pas des minorités régionales et autochtones, mais nous tiendrons compte des minorités racisées qui, au Canada, sont généralement issues de l'immigration.

4 Le terme de groupe ethnique minoritaire comprend à la fois les minorités ethnoculturelles issues de l'immigration, les minorités racisées, immigrantes ou non, les minorités régionales et autochtones (Simard, C. 1999).

l'issue de la conférence internationale *Europe 1990-2000 : multiculturalisme dans la cité – L'intégration des immigrés* tenue à Francfort, la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux en Europe (CPLRE) affirmait que « les communes, et en particulier les villes à fort pourcentage de population immigrée, doivent avoir le droit de consultation et de participation au processus de décision aux niveaux national et européen pour la politique d'immigration et d'intégration » (Conseil de l'Europe, 1996).

Nous nous attacherons donc à saisir le rôle et l'implication des villes par rapport à la diversité des populations présentes sur leur territoire. Ce texte constitue une synthèse illustrant l'émergence d'un champ de recherche pluridisciplinaire. Cette synthèse est présentée en trois temps : un premier temps empirique fait le tour des villes, un deuxième temps synthétique vise à exposer les différentes approches et les perspectives adoptées dans les recherches sur la gestion de la diversité, et un troisième temps analytique s'inspire des deux premiers pour proposer une définition de la gestion de la diversité et présenter certaines perspectives de recherches et certains enjeux pertinents.

## **1. LES VILLES FACE À LA DIVERSITÉ ETHNOCULTURELLE : POLITIQUES ET ENJEUX**

Traditionnellement liée aux conditions d'entrée et d'établissement des populations étrangères, l'action des pouvoirs publics en matière d'immigration a été profondément modifiée depuis les trente dernières années. La crise économique consécutive aux deux chocs pétroliers a conduit les pays d'immigration à limiter le flux de nouveaux arrivants, ainsi qu'au désengagement de l'État dans un certain nombre de questions sociales. Ces phénomènes ont accéléré le processus d'émergence des villes non seulement comme des lieux d'installation privilégiés des immigrants, mais également comme des lieux d'expression de demandes liées aux spécificités culturelles et des lieux de réponse pertinents. Depuis les années 1980 principalement, les gouvernements locaux des pays d'immigration ont en effet été interpellés pour jouer un rôle en matière de gestion de la diversité, que ce soit sous l'angle de l'intégration ou sous l'angle de la reconnaissance des différences.

Dans ce domaine, le rôle des villes dépend de la répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernement, répartition qui est le fruit de compromis et d'arrangements institutionnels historiques. Mais les évolutions nationales, voire supranationales, surtout parce que les États délèguent de plus en plus certains programmes et en confient la gestion à des niveaux de gouvernement inférieurs (Donzelot et Estèbe, 1994), ont permis un accroissement de la pertinence et du rôle des villes dans les domaines de l'accueil des populations immigrantes, de leur reconnaissance et de leur intégration.

Les villes sont donc soumises à une forte pression par le bas et par le haut. La pression par le bas est due à la présence d'une population immigrante de plus en plus diversifiée et hétérogène, et aux réactions qu'elle suscite, notamment quand des problèmes de cohabitation interethnique surgissent dans un contexte de réduction des ressources et de questionnements portant sur la fourniture de services. La pression par le haut tient à la redéfinition du rôle de l'État, en particulier sur les questions sociales, et à la désignation explicite des villes comme partenaires de l'intégration.

Ainsi, durant les années 80, des politiques et des programmes municipaux se sont développés en faveur des populations issues de l'immigration et des minorités pour gérer les conflits ou pour améliorer une situation jugée défavorable économiquement, socialement ou politiquement. Pour mieux comprendre l'évolution des recherches dans ce domaine et les enjeux actuels, nous ferons un rapide tour d'horizon des expériences municipales au Canada et en Europe.

## 1.1 Le défi de la diversité dans les villes canadiennes

Au Canada, la population issue de l'immigration se concentre principalement dans trois villes : Vancouver, Toronto et Montréal, c'est-à-dire trois zones métropolitaines où les villes centres sont souvent des destinations privilégiées. Les régions métropolitaines de recensement (RMR) de Toronto, de Vancouver et de Montréal ont en effet accueilli la grande majorité des immigrants admis au Canada depuis 1991, soit 73 % (43,3 % à Toronto, 17,7 % à Vancouver et 11,8 % à Montréal). Au sein de ces RMR, les villes centres demeurent les destinations privilégiées par les immigrants, même si certains s'établissent dans des municipalités limitrophes. Par exemple, les principales municipalités des RMR de Vancouver, de Toronto et de Montréal qui ont accueilli la plus grande proportion d'immigrants récents en 2001 sont Richmond, Markham et Saint-Laurent (Statistique Canada, 2003).

De plus, on constate un phénomène de suburbanisation, tant pour les anciennes communautés que pour les nouveaux arrivants. Ainsi, si les villes centres ont une longue histoire d'accueil et d'intégration des groupes ethnoculturels, d'autres municipalités, comme celles situées en périphérie, sont de plus en plus concernées par la diversité croissante de leur population. Avant de présenter leurs initiatives en matière de gestion de la diversité, nous rappellerons brièvement les contextes fédéral et provinciaux dans lesquels elles se situent.

### LES CONTEXTES CANADIEN ET PROVINCIAUX DE L'IMMIGRATION ET DE LA RECONNAISSANCE DES DIFFÉRENCES : L'ACCROISSEMENT DU RÔLE DES VILLES

Dans l'acte constitutionnel de 1867, l'immigration est une compétence partagée entre l'État fédéral et les provinces, qui s'y sont traditionnellement peu intéressées. Le Québec manifeste un intérêt pour la question dans les années 60, période de la Révolution tranquille au cours de laquelle le gouvernement provincial a repris en charge les compétences originellement dévolues aux provinces. À la suite d'un certain nombre d'ententes avec le gouvernement fédéral, le Québec obtient, en 1991, la compétence exclusive en matière de sélection des immigrants indépendants et la définition et la gestion des programmes d'intégration économique et linguistique des immigrants<sup>5</sup>. La Colombie-Britannique signe également un accord avec le gouvernement fédéral qui tente de céder ses responsabilités en matière de services d'accueil aux immigrants aux gouvernements provinciaux. Mais un tel accord n'a pas encore été signé avec l'Ontario (Friskin et Wallace, 2002).

---

5 L'accueil des réfugiés et les parrainages demeurent de compétence fédérale (Emploi et Immigration Canada, 1991).

---

Parallèlement à la question de l'accueil, celle portant sur la place des minorités a été discutée au niveau fédéral à la fin des années 60 lors de l'instauration de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme qui conduira à l'adoption du multiculturalisme en 1971. Ce principe sera ensuite intégré dans la Charte des droits et libertés en 1982, puis promulgué dans une loi en 1988. Cette politique reconnaît que la diversité des cultures est constitutive de la nation canadienne. Elle instaure des programmes visant à l'apprentissage des langues et des cultures ancestrales, à l'amélioration des relations raciales et à la promotion de la compréhension interculturelle, au soutien des associations mono et multiethniques, et aux regroupements facilitant l'intégration des immigrants (Helly, 1996). Durant les années 90, une préoccupation plus grande pour la culture civique conduira à une redéfinition plus sociale que culturelle du multiculturalisme (McAndrew, 2002).

Les législations provinciales accordent plus ou moins d'importance aux municipalités dans le domaine de l'accueil et de l'intégration ainsi que dans la lutte contre les discriminations, mais les évolutions récentes, notamment à cause des restrictions budgétaires, les ont conduites à solliciter de plus en plus les municipalités (Friskin et Wallace, 2003).

La Colombie-Britannique a adopté une loi sur le multiculturalisme en 1993 et s'est dotée d'un ministère responsable du multiculturalisme et de l'immigration. La nouvelle loi sur le gouvernement local de 2000 confère une autonomie suffisante aux municipalités pour qu'elles puissent s'investir dans la plupart des domaines d'intervention, excepté ceux qui sont de compétence exclusivement provinciale ou fédérale (Edgington et Hutton, 2002).

En Ontario, la politique multiculturelle date de 1977. Différents programmes ont été mis en place au début des années 90, principalement à Toronto, sous le gouvernement néodémocrate qui s'est engagé à promouvoir l'équité sociale. Pour lutter contre la discrimination sur le lieu de travail et le harcèlement des minorités vulnérables, ce gouvernement a créé un secrétariat ontarien contre le racisme puis, en 1993, il a élaboré une loi sur l'équité en emploi (Friskin et Wallace, 2002). Mais, en 1995, le nouveau gouvernement conservateur a mis fin à un certain nombre de programmes et a réduit les financements en matière d'accueil et d'intégration. Seul un programme d'accueil des nouveaux arrivants a été maintenu, mais avec un financement moindre (*idem*).

Au Québec, en vertu des ententes signées avec le gouvernement fédéral, des programmes ont été établis pour accueillir et intégrer les immigrants. Ces programmes comprennent notamment l'intégration linguistique en français et la régionalisation pour

favoriser une répartition plus égale des immigrants sur le territoire de la province<sup>6</sup>. Les municipalités ont été associées à cette démarche d'accueil et d'intégration dans le *Plan d'action gouvernemental en matière d'immigration et d'intégration* de 1991. Celui-ci réaffirme l'importance de maintenir des niveaux d'immigration importants et instaure un *contrat moral* qui stipule que les immigrants doivent accepter de s'intégrer en français et doivent respecter les valeurs fondamentales de la société québécoise, laquelle doit s'adapter à la réalité pluraliste (McAndrew, 2002).

Les municipalités ont progressivement collaboré à ce projet et se sont même mobilisées. Si l'immigration est de compétence provinciale, elle est directement liée à des enjeux locaux tels que l'accès au logement, à l'éducation et à l'emploi, domaines dans lesquels les villes ont une part d'autorité. Initialement, les municipalités ne sont pas vouées à gérer la diversité, car elles sont sous la responsabilité des provinces. On dit qu'elles en sont les *créatures* puisqu'elles n'ont pas autorité pour définir des politiques sans leur accord. De plus, puisque l'immigration est une compétence partagée entre les provinces et le gouvernement fédéral, elles ne s'y sont intéressées que tardivement. La gestion de la diversité apparaît sur la scène municipale durant les années 80. Les villes sont intégrées à un réseau hiérarchique, vertical, qui comporte des financements et des programmes du fédéral et des provinces en matière de politique multiculturelle lesquels sont transférés ensuite aux organisations non gouvernementales locales (Edgington et Hutton, 2002).

En 1986, la Fédération canadienne des municipalités adopte une déclaration sur *L'amélioration des relations interraciales dans les municipalités canadiennes* et, en 1993, un *Énoncé de politique sur les relations interraciales* « axé sur l'égalité des citoyens, leurs droits à la participation à l'administration municipale, la lutte à la discrimination et au racisme dans l'emploi et les services » (Labelle *et al.*, 1996 : 262). Pour faire suite à la recommandation de la FCM, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) arrête une résolution contre la violence raciste. Depuis, les municipalités sont devenues des acteurs incontournables pour réaliser les objectifs d'adaptation des populations immigrantes. Cela étant, quelles stratégies les villes canadiennes ont-elles adoptées pour répondre à la diversité ethnoculturelle des populations présentes sur leur territoire?

---

6 Pour une description des différents programmes de financement du Québec et leur évolution, voir Poirier, C., *Jeunes et jumelage : l'accent sur l'emploi et l'éducation* (à paraître).

---

## VANCOUVER, TORONTO, MONTRÉAL : DES AGGLOMÉRATIONS DIVERSIFIÉES CULTURELLEMENT

Parmi les immigrants arrivés au Canada dans les années 90, 18 % vivait dans la région métropolitaine de Vancouver qui arrive en deuxième place, après Toronto, pour la part de nouveaux immigrants accueillis (Statistique Canada, 2003). Vancouver, où quatre résidents sur dix sont nés à l'extérieur du Canada, atteint la plus forte proportion de minorités visibles (principalement des Asiatiques) au pays. Lorsqu'on évoque l'immigration et la diversité dans les métropoles, on pense immédiatement aux villes centres, alors que les banlieues canadiennes ont elles aussi accueilli un grand nombre d'immigrants (Ray, Halseth et Johnson, 1997). Par exemple, dans la municipalité de Richmond, 59 % de la population s'est déclarée membre d'une minorité visible. Cette ville a aussi reçu la plus importante proportion de nouveaux arrivants entre 1991 et 2001 avec trois résidents sur dix arrivés au pays durant cette période.

Malgré la très forte croissance de l'immigration, certaines villes s'intéressent peu à la question de la gestion de la diversité. D'autres, telles que Vancouver, Richmond et Burnaby, situées au centre de l'agglomération, ont développé des programmes de soutien au multiculturalisme et d'égalité d'accès aux services. Ces programmes sont variés, et s'étendent de l'énoncé de politique multiculturelle, aux services d'interprètes et de traduction, à la consultation des minorités allophones ou au ciblage de groupes ethniques particuliers pour des services spécifiques (Edgington et Hutton, 2002). Depuis 1992, la ville de Vancouver s'efforce d'améliorer la participation des communautés ethnoculturelles en soutenant des initiatives telles que la constitution d'une équipe de volontaires dans les différentes communautés locales pour agir comme intermédiaires, la traduction des informations municipales en différentes langues ainsi que l'instauration d'une ligne téléphonique multilingue.

À Toronto, la situation est différente non seulement à cause des caractéristiques de l'immigration et de la répartition des immigrants dans l'espace urbain, mais aussi en raison du type de réponses apportées par les municipalités de l'agglomération.

En effet, dans la région de Toronto la diversité ethnoculturelle s'est accrue très rapidement. Dans le recensement de 2001, 44 % de la population était d'origine immigrante, une des proportions les plus élevées au monde. Les nouveaux immigrants du Canada arrivés entre 1996 et 2001 se sont majoritairement (43 %) installés dans la région métropolitaine de Toronto où ils représentaient 17 % de la population<sup>7</sup>. Outre la

---

7 Rappelons que, depuis le 1er janvier 1998, les six villes qui formaient la région métropolitaine de Toronto (Toronto, East York, York, Etobicoke, North York et Scarborough) et le conseil métropolitain de Toronto ont fusionné pour former la nouvelle ville de Toronto. L'ancienne ville de Toronto constitue désormais une des vingt-cinq municipalités du Greater Toronto Area (GTA) qui correspond à la région de la ville de Toronto telle que désignée par le gouvernement provincial. Quant à la Région métropolitaine de recensement de Toronto (Toronto's CMA), il s'agit de

ville de Toronto, les principales villes concernées par l'établissement des immigrants sont Markham, Richmond Hill, Mississauga et Brampton. Ces immigrants sont principalement originaires d'Asie (Hong-Kong, Chine, Inde) et des Caraïbes (Statistique Canada, *ibid.*). De plus, 38 % de la population de la RMR de Toronto appartient à une minorité visible. À Markham, les minorités visibles (principalement des Chinois et des Sud-asiatiques) constituent 56 % de la population. Contrairement à Vancouver et, comme nous le verrons, à Montréal, les immigrants de la région de Toronto, même s'ils sont encore très présents dans le centre-ville, se concentrent de plus en plus dans les banlieues d'après-guerre, comme à North York, Etobicoke et Scarborough, où on trouve une forte proportion de Noirs, et dans les nouvelles villes de banlieue, comme Mississauga et Markham, où se sont installés de nombreux immigrants originaires d'Asie. D'autres villes de banlieue, comme Vaughan, ont bénéficié d'un mouvement de suburbanisation des anciennes communautés (arrivées avant les années 70), qui se sont déplacées du centre vers la périphérie (Ray, 1998; 1994).

Les autorités locales ontariennes n'ont pas souvent débattu ces questions. À partir du milieu des années 90, elles ont dû faire face à un gel des taxes foncières et à des contraintes d'harmonisation des structures et des programmes à la suite des fusions municipales de 1998 (Frissen et Wallace, 2002). Certaines ont cependant maintenu leurs initiatives. Notons que, malgré le désengagement du gouvernement provincial, les autorités locales et leurs partenaires non gouvernementaux ont pu bénéficier de financements fédéraux puisque l'Ontario n'a pas signé d'entente avec le gouvernement fédéral à la différence du Québec et de la Colombie britannique.

Par la précocité de ses engagements en matière d'intégration, la ville de Toronto diffère des autres villes de la région et des deux autres grands centres urbains du Canada. La gestion de la diversité y est très développée : dès les années 60, la Ville a mis en place des programmes et des politiques dans les différents services municipaux pour répondre à l'immigration. En 1975, un bureau de services multilingues est créé et, en 1985, une division d'accès à l'égalité en emploi et un programme d'obligation contractuelle. Le rapport d'une consultation publique permettra de présenter des recommandations sur l'accès aux services en 1984, mais ce n'est qu'en 1987 que la ville de Toronto propose une politique globale de reconnaissance de la diversité intitulée *Politique multiculturelle*. En 1988, le *Multicultural Access Program* (MAP) est fondé pour développer l'accessibilité des services aux différents groupes ethnoculturels et lutter contre les barrières linguistiques et la discrimination.

---

la zone de recensement définie par le gouvernement fédéral qui correspond au GTA, à part quelques villes (Siemiatycki, 1998).

---

In Toronto, MAP's four objectives centred largely on the administration : communication strategies, increasing the representation of ethnic and racial groups in Toronto's workforce, promoting multicultural awareness in administration and reviewing the city policies so that discriminatory barriers to access could be identified (Tate et Quesnel, 1995 : 334).

Pour répondre à ces objectifs, le MAP est mis en œuvre par la division du personnel du département de gestion des services. Cette organisation témoigne de l'option choisie par la ville de Toronto, option qui concerne l'adaptation des services et de l'administration municipale (Tate et Quesnel, *ibid.*). Pour ce faire, l'accent est mis sur la révision des politiques, et un lien entre la population et les groupes ethnoculturels est établi grâce à un groupe de référence composé de représentants des services et de leaders issus des groupes ethnoculturels. La ville de Toronto a en effet adopté une démarche proactive qui porte non seulement sur l'adaptation de l'administration et l'amélioration de l'accès aux services, mais également, par l'instauration d'instances de réflexion, sur l'anticipation des problèmes auxquels peuvent être confrontés les membres des groupes ethnoculturels. À cette politique globale se sont ajoutées des mesures prises au sein des services municipaux pour améliorer l'accès aux services. Cette stratégie proactive distingue Toronto des autres villes canadiennes qui ont plutôt choisi une logique réactive.

Le conseil métropolitain de Toronto a également adopté un principe d'accès multiculturel aux services métropolitains grâce à un énoncé de politique, en 1990, qui établit la définition d'un plan d'action pour l'accès aux services dans chaque département. En 1995 sont créés le *Access and Equity Centre* et la *Multicultural and Race Relations Division*. Le centre est maintenu après la fusion de 1998, mais on y ajoute un groupe de travail, *Task Force on Community Access and Equity*. Ce groupe est chargé de présenter des recommandations à la nouvelle ville sur les enjeux de la diversité et de l'accès aux services, après avoir rencontré les groupes communautaires et produit des rapports. Ce processus de réorganisation s'avèrera long et difficile en raison des problèmes posés par l'harmonisation des politiques de gestion de la diversité, car si ces politiques sont très développées à Toronto et au Conseil métropolitain, elles ne le sont pas dans les villes de banlieue fusionnées. Le rapport du groupe de travail (*taskforce*), intitulé *Diversity Our Strength, Access & Equity Our Goal*, adopté en décembre 1999 par le Conseil municipal, propose des recommandations, entre autres la création de cinq comités consultatifs, dont un porte sur les relations raciales et ethniques<sup>8</sup>. La nouvelle ville de Toronto poursuit donc son engagement pour la

---

8 Il est important de noter que, dans ce texte, la diversité est entendue au sens large et concerne autant les populations immigrantes et les communautés ethniques que les autochtones, les gais et les lesbiennes, les femmes, les handicapés, comme en témoigne la proposition de mettre en place cinq comités : Disability Issues Community Advisory Committee, Community Advisory Committee on Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Issues, Race and Ethnic Relations Community Advisory Committee, Aboriginal Affairs Community Advisory Committee, Status of Women Community Advisory Committee.

diversité, l'équité en emploi et la sensibilisation du personnel municipal malgré une réduction des budgets alloués à ces programmes. Elle a notamment développé quatre politiques importantes : *Multilingual Services Policy* (2002), *Hate Activity Policy* (1998), *Workplace Human Rights and Harassment Policy* (1998), *Employment Equity Policy* (2000). En mai 2002, le Conseil municipal a mis en place un groupe de référence chargé de mener une vaste consultation auprès de la population pour élaborer le Plan d'action. Ce Plan vise à éradiquer le racisme et la discrimination. Le rapport final a été déposé en novembre 2002<sup>9</sup>.

Le foisonnement de rapports, d'études et de déclarations pour la diversité et contre la discrimination ne doit pas cacher les difficultés éprouvées, notamment auprès des hommes politiques, pour faire avancer cette cause. Comme en témoigne l'étude de Frances Frisken et de Marcia Wallace (2002), les fonctionnaires municipaux se heurtent parfois au conservatisme, voire à l'hostilité de leurs propres élus<sup>10</sup>. La ville de Toronto exerce également un travail de *lobbying* auprès des gouvernements fédéral et provincial pour solliciter leur engagement (Frisken et Wallace, 2003).

Notons une autre initiative importante, même si elle est sans égale à l'ampleur et à l'ancienneté des engagements pris dans la ville, ancienne et nouvelle, de Toronto. Il s'agit d'une initiative prise par la municipalité régionale de York qui a lancé un processus de planification pour développer les services aux personnes. Cette démarche, dans laquelle la diversité ethnique représentait un indicateur-clé, a été présentée aux citoyens dans différentes langues (Frisken et Wallace, 2002). La plupart des autres villes du Grand Toronto, lorsqu'elles se sont intéressées à ces questions, se sont concentrées non pas sur l'adaptation de l'administration, mais sur les relations raciales et la communication. La ville de Markham a, par exemple, formé un comité sur les relations raciales.

Malgré ces écarts entre les réponses des villes et des municipalités régionales de Toronto quant aux enjeux de la diversité, les associations occupent, dans tous les cas, une place de choix comme uniques fournisseurs de services aux immigrants ou comme partenaires locaux.

L'agglomération montréalaise occupe la troisième place, après Toronto et Vancouver, pour l'ampleur du phénomène migratoire et de la diversité ethnoculturelle. Elle reçoit en effet la grande majorité des immigrants qui arrivent au Québec : 18 % de la population de la région métropolitaine de recensement est née à l'étranger, et 6 % est arrivé entre

---

9 Ces informations sont disponibles sur le site de la ville de Toronto à l'adresse suivante : <http://www.toronto.ca>

10 Notons que la situation peut être en train de changer, car le nouveau maire, David Miller, est un ardent défenseur de la diversité. Élu en novembre 2003, il est lui-même un immigrant anglais.

1991 et 2001. Ces immigrants récents se sont principalement établis à Saint-Laurent (20 % de la population), à Montréal (12 %), à Saint-Léonard et à Côte-Saint-Luc (11 %) <sup>11</sup>. Saint-Laurent est également la municipalité qui compte le plus de minorités visibles (38 % de sa population), principalement des communautés arabes, asiatiques occidentales, et sud-asiatiques. Cette dernière communauté se concentre également à Dollard-des-Ormeaux où 38 % de la population appartient à une minorité visible, tandis qu'à Montréal Nord, à LaSalle et à Pierrefonds les minorités visibles représentent respectivement 15 %, 9 % et 9 % de la population et sont majoritairement des Noirs. La diversité n'est cependant pas exclusive à l'île de Montréal et plusieurs municipalités des rives sud et nord accueillent une importante proportion d'immigrants et de membres de minorités visibles (Ray, 1998). Ces derniers composent 28 % de la population de Brossard (Statistique Canada, 2003).

Plusieurs villes de la RMR ont mis en place des programmes de gestion de la diversité qui se sont particulièrement développés durant les années 90 (Germain, Dansereau *et al.*, 2003). La ville de Montréal fait figure de précurseur puisque, dès 1989, elle adopte la *Déclaration de Montréal contre la discrimination raciale* renforcée par un programme d'accès à l'égalité en emploi (PAEE) dont l'objectif est d'atteindre 25 % d'employés issus des groupes ethniques minoritaires dans la fonction publique municipale (CARIM, 2001). Des énoncés de politique successifs et des plans d'action en matière de relations interculturelles compléteront cette déclaration.

En 1988, la création du Bureau interculturel de Montréal (BIM), qui deviendra par la suite le Bureau des Affaires interculturelles (BAI) <sup>12</sup>, marque le point de départ de l'adaptation de l'administration municipale à la diversité. Ce bureau est chargé de la définition des orientations municipales et de la coordination des mesures. Il a également un rôle d'expert-conseil auprès des élus, du maire et des services municipaux. L'énoncé de politique *Construire ensemble-Orientations 2000-2001-2002* définit quatre cibles de gestion : l'accueil et l'établissement, l'application des principes d'équité, de non-discrimination et de non-exclusion, la prise en compte des besoins dans les orientations et l'offre de service, et enfin la consolidation du caractère cosmopolite de la ville (Ville de Montréal, BAI, 1999). En effet, la ville de Montréal s'inscrit dans une approche interculturelisme qui « prône le respect des différences et des cultures tout en valorisant le mélange à travers la participation » (Germain, Dansereau *et al.*, 2003 : 40). Le plan d'action qui accompagne cet énoncé définit des projets d'intervention placés sous la

---

11 Depuis 2002, ces municipalités sont incluses dans la nouvelle ville de Montréal en vertu de la Loi 170 qui consacre les fusions municipales votées par le Gouvernement péquiste en décembre 2000. En 2003, le Parti libéral est élu et forme un nouveau gouvernement qui autorise l'organisation de référendums locaux. Ces référendums ont eu lieu en 2004 et la municipalité de Côte-Saint-Luc a été défusionnée.

12 Depuis 2005, cette unité s'appelle la Direction des affaires interculturelles.

responsabilité d'un service municipal, comme les services de la Culture et des Sports, des loisirs et du développement social. Certains services ont même défini leur propre plan d'action en matière de relations interculturelles (Poirier, 2005).

Comme à Vancouver et à Toronto, l'application de ces orientations repose sur un réseau d'organismes communautaires ethno-spécifiques ou multiethniques. Une des spécificités de l'approche interculturelle montréalaise est illustrée par l'élaboration d'un guide sur l'accommodement raisonnable, un outil d'accompagnement des gestionnaires et des élus dans le cadre d'une procédure d'accommodement. Celle-ci prévoit des aménagements et des adaptations en évitant les contraintes excessives. L'obligation d'accommodement est une disposition juridique inscrite dans les chartes canadienne et québécoise des droits et libertés de la personne. Elle repose sur les principes de réciprocité (effort des deux parties), d'équité (éviter que des règles ne portent préjudice à des minorités tout en ne créant pas de passe-droit) et de réalité, c'est-à-dire qu'elle tient compte des contraintes de l'organisation (Ville de Montréal, BAI, 2000).

De plus, en 1999, la ville de Montréal a signé une entente avec le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration permettant à la Ville de recevoir une contribution financière importante pour exécuter le *Plan d'action visant l'accueil et l'intégration en français des immigrants dans les quartiers de Montréal*. Ainsi, comme dans les autres provinces, la ville de Montréal définit ses propres orientations, mais elle est également chargée de réaliser les orientations gouvernementales.

Enfin, la Ville a mis sur pied le Comité aviseur sur les relations interculturelles de Montréal (CARIM)<sup>13</sup>, composé de quinze membres élus en fonction de leur *compétence en matière d'affaires interculturelles et leur rayonnement dans un des secteurs de la vie montréalaise* (CARIM, 2001 : 5), et non selon leur appartenance à une communauté. Le CARIM a pour objectif de conseiller le maire sur les politiques municipales visant à favoriser l'intégration et la participation, de proposer des mesures favorisant l'amélioration des relations interculturelles, d'aider les services municipaux et de porter à l'attention du maire les questions pertinentes dans ce domaine.

D'autres villes ont développé des stratégies de gestion de la diversité. Ainsi, la présence croissante de populations immigrantes a incité la municipalité de Saint-Laurent à se positionner à son tour dans une démarche interculturelle alors qu'elle n'avait accordé que peu d'attention à cette thématique avant la fin des années 90 si ce n'est dans le cadre de sa politique familiale. Instaurée en 2000, sa politique interculturelle comprend quatre objectifs : favoriser l'accommodement raisonnable, faciliter l'adaptation des

---

13 La nouvelle charte de la ville de Montréal de 2001 instaure le Conseil interculturel de Montréal (CIM), qui est le nouveau conseil consultatif en matière de relations interculturelles.

divers groupes culturels à la société d'accueil, encourager le rapprochement interculturel et développer le partenariat entre l'administration municipale et les associations ethnoculturelles (Germain, Dansereau *et al.*, 2003). Cette politique lui permettra d'obtenir le prix d'excellence de la Fondation canadienne des relations raciales en 2001. À Laval, par contre, l'approche privilégiée est résolument citoyenne, proche de la conception française de l'intégration puisqu'elle repose sur l'égalité des droits et l'égalité d'accès aux services.

Ces initiatives municipales s'inscrivent dans un contexte historique, institutionnel et migratoire particulier. Ces trois facteurs que sont les éléments historiques nationaux et internationaux, la répartition des compétences et les caractéristiques de l'immigration diffèrent d'un pays à l'autre. Qu'en est-il des initiatives prises localement en Europe?

## **1.2 La diversité ethnoculturelle en Europe : un éventail d'interventions locales**

La plupart des pays européens (excepté l'Allemagne) ont accueilli successivement une immigration en provenance des colonies, une immigration de main-d'œuvre pour répondre aux besoins générés par la croissance économique, puis une immigration des anciennes colonies devenues indépendantes. L'Allemagne a surtout reçu des *travailleurs invités* (*Gastarbeiter*). Mais la crise économique du début des années 70 entraînera l'arrêt de l'immigration de main-d'œuvre, la réunification familiale et les demandeurs d'asile deviennent alors la principale source de l'immigration.

On oppose traditionnellement les modèles de gestion du pluralisme adoptés par la France et la Grande-Bretagne : l'intégration républicaine et le multiculturalisme. Dans le premier modèle, l'État intervient auprès des citoyens qui forment la nation, tandis que dans le modèle britannique, les minorités, notamment les minorités des anciennes colonies, sont reconnues. Les autres pays européens se situent peu ou prou entre ces deux modèles. L'Allemagne a une vision restrictive de la gestion de la diversité, tandis que les Pays-Bas se rapprochent de la Grande-Bretagne sur la question des droits des minorités. Quant à la Belgique, elle constitue un modèle hybride puisque les différents paliers de gouvernement ont adopté des modèles différents. Nous présenterons ici certains exemples de gestion de la diversité dans les villes<sup>14</sup>.

En France, les principes républicains de laïcité et d'indifférenciation dominant, y compris dans les villes. La gestion de la diversité fait donc principalement référence à des politiques d'intégration s'inscrivant dans des dispositifs de droit commun. En effet,

---

<sup>14</sup> Pour une revue détaillée des villes européennes, voir Rogers et Tillie, 2001; Roseman, Laux et Thieme, 1996 et Body-Gendrot et Martiniello, 2000.

si l'évolution du rôle de l'État a contribué, comme au Canada, à une plus grande prise en charge des questions d'intégration par le niveau local, certaines villes refusent la mise en place de politiques d'intégration ou de gestion de la diversité. Un des principaux arguments pour l'universalisme est qu'il permettrait d'éviter la stigmatisation des populations (Body-Gendrot et Martiniello, 2000). D'autres, par contre, se réfèrent explicitement à ce type de politiques (Gaxie *et al.*, 1999).

Malgré cette absence de politique globale ou officielle, on observe des dispositifs spécifiques dans la plupart des villes où les immigrés se sont installés en grand nombre, en particulier dans le cadre des politiques urbaines et des politiques de l'habitat (Kirszbaum, 1999), par l'identification de territoires ciblés selon des critères de défavorisation. Les domaines du logement, de l'éducation, de l'emploi et de la prévention de la délinquance, mais également de la culture et de la participation associative sont les principaux champs dans lesquels on remarque des formes de gestion de la diversité implicite. Dans bien des cas, en effet, l'intervention publique visant à contrer les déficits de l'intégration des populations issues de l'immigration ne mentionne même pas le terme d'intégration qui est un objectif sous-jacent de la politique de la ville (Moore, 2001a).

Plusieurs types d'actions ont pourtant permis de prendre en compte la diversité ethnoculturelle des populations étrangères, qui n'ont aucun droit politique, en favorisant leur participation et la communication interculturelle. Les commissions extramunicipales mises en place dans plusieurs villes de France témoignent d'un certain intérêt des municipalités. De plus, dans le cadre de la politique de la ville et de l'action pour les quartiers défavorisés, le plus souvent à dominante immigrée, de nouveaux métiers sont apparus. Ces derniers favorisent des formes de médiation sociale en tenant compte des différences. Par exemple, plusieurs jeunes d'origines maghrébines ont été embauchés délibérément pour faire usage de cette médiation (Moore, 2001b ; Augustin, 1996). Des initiatives ponctuelles illustrent certaines stratégies locales d'accommodement, mais uniquement pour répondre à des objectifs universalistes à long terme, par exemple, la résorption d'un bidonville (Hénu, 1998) ou la gestion d'équipements publics (Rinaudo, 1999a).

D'autres pays européens tiennent compte des enjeux liés à l'immigration et aux minorités par l'intermédiaire de politiques urbaines et de l'habitat. Mais les réponses locales à la diversité ethnoculturelle sont d'autant plus variées que les philosophies de l'intégration, définies au niveau national, accordent plus ou moins d'importance aux gouvernements locaux.

En Grande-Bretagne, le troisième *Race Relations Act* de 1976 encourage les autorités locales à lutter contre les discriminations et à institutionnaliser les groupes ethniques. Trois types de politiques ont ainsi été élaborés par les autorités locales (Joly, 1992) : l'égalité des chances ou *Equal opportunity* (équivalent britannique de l'accès à l'égalité au Canada), la considération et la reconnaissance des spécificités des communautés par la consultation et la négociation, la lutte contre le racisme (formation du personnel, protection des droits...). Durant les années 80, la ville de Birmingham a formé un service spécifique appelé *Race Relations Unit* chargé de promouvoir l'égalité raciale et de répondre aux demandes spécifiques émanant des minorités. Dans le cadre de ses programmes de rénovation urbaine, elle a aussi institutionnalisé des organismes de communautés ethnoculturelles fournissant des services sociaux. L'équipe municipale a également créé une structure de participation des groupes ethniques minoritaires aux travaux du conseil (Garbaye, 2001).

En Allemagne, pays qui ne se considère pas comme un pays d'immigration, les enjeux de la diversité sont apparus par le biais de l'intégration des travailleurs immigrés et de leurs familles durant les années 70, notamment à Berlin qui fut une des pionnières de la réflexion sur l'intégration. À part quelques interventions ponctuelles, peu de mesures précises ont été prises par les villes. Plusieurs ont cependant mis en place des structures visant à l'amélioration de la participation des populations étrangères exclues du droit de vote, comme les cercles de travail et de coordination (*Arbeits und Koordinierungskreise*) pour échanger de l'information, les parlements d'étrangers (*Ausländerparlamente*) qui sont des organes élus possédant un rôle de représentation, les conseils consultatifs d'étrangers (*Ausländerbeiräte*) composés de représentants de la population étrangère élus ou nommés et les commissions municipales pour répondre aux questions des étrangers (*Rathausschüsse für Ausländerfragen*). Ces dernières ont la particularité de réunir à la fois des conseillers municipaux et des représentants des étrangers. Par exemple, à Stuttgart cette commission a succédé, en 1983, au conseil consultatif de 1971 (Bougarel, 1992).

À la fin des années 80, la notion de société multiculturelle s'est développée en opposition à celle d'intégration jugée trop assimilationniste, et plusieurs villes s'en sont prévaluées. L'exemple le plus connu est celui de la ville de Francfort qui a créé, en 1989, un département des affaires multiculturelles, l'AmkA (*Amt für multikulturelle Angelegenheiten*), visant à promouvoir cette notion, c'est-à-dire l'égalité des droits et l'acceptation de la diversité culturelle (Friedmann et Lehrer, 1997). Si son rôle s'est avéré largement symbolique, des mesures plus concrètes ont permis de renforcer la prise de conscience et la *publicisation* des questions liées à l'intégration, comme la formation à l'interculturel, des audiences publiques, la mise en place d'un comité consultatif et un

renforcement de la société civile par le biais d'un soutien aux associations et la traduction des informations sur les conditions de résidence.

D'autres villes, comme Cologne ou Stuttgart, se sont intéressées à ces questions. Elles ont encouragé des initiatives de groupes d'immigrés, l'accès aux services et aux infrastructures, la lutte contre les discriminations, la participation des immigrants dans les affaires municipales (Babel, 1998). Comme leur influence demeure limitée, ces modes de représentation sont critiqués par ceux qui revendiquent le droit de vote aux élections municipales et qui rejettent ce qu'ils considèrent comme une mise à l'écart, les besoins des populations étrangères étant pour eux proches de ceux du reste de la population (Bougarel, 1992).

L'exemple des Pays-Bas, qui ont instauré le droit de vote aux élections locales depuis les années 80, apporte un nouvel éclairage aux enjeux et aux réponses municipales sur la diversité culturelle. Les Pays-Bas présentent des caractéristiques très proches de celles de l'Allemagne : même type de développement économique, cohabitation religieuse entre les catholiques et les protestants, État-providence chrétien démocrate, système partisan centre-droit/centre-gauche. Pourtant, ces deux pays ont adopté des politiques très différentes pour les immigrants (Thränhardt, 2000).

Qui plus est, comme en Grande-Bretagne, l'immigration liée à la décolonisation va soulever la question des minorités en plus de celle sur l'immigration, avant les autres pays européens (Lapeyronnie, 1992a; Mahnig, 1999). À la suite d'un rapport du Conseil scientifique sur les minorités en 1979, le gouvernement hollandais adopte, en 1983, une politique dite des minorités. Elle comporte une double stratégie : le soutien à l'auto-organisation et une politique d'intégration visant les individus, même si, dans la pratique, ce sont bien les minorités qui constituaient les groupes cibles de cette politique (Mahnig, 1999). Elle repose donc sur quatre éléments : la stabilité (sédentarisation), la participation (avec un processus de naturalisation facilité et le droit de vote aux élections locales), des programmes pour les minorités défavorisées et la lutte contre les discriminations (Thränhardt, 2000).

La démarche hollandaise de reconnaissance des différences ethnoculturelles sera remise en question durant les années 90. En effet, si cette politique s'est avérée bénéfique pour l'intégration politique, grâce à l'effet éducatif du droit de vote aux élections locales, les conditions socioéconomiques des minorités, principalement les groupes issus de l'immigration de main-d'œuvre, demeurent difficiles. Un virage s'amorce donc, la politique évolue et passe du modèle des minorités à celui de l'intégration, les programmes gouvernementaux sont moins multiculturels, plus intégrateurs, voire assimilationnistes (*idem*).

---

Ces changements s'opèrent également dans la ville d'Amsterdam, dont 42 % de la population est d'origine étrangère en 1999. Cette ville a reconnu l'apport de l'immigration et de la diversité dès 1978 (Musterd, Ostendorf et Breebaart, 1998). Cet exemple est d'autant plus intéressant qu'il illustre la proximité des interventions des gouvernements locaux et nationaux et qu'il traduit également les différences locales. Durant les années 80, une politique pour les minorités est conçue pour faciliter à la fois leur intégration et maintenir leur identité culturelle. Grâce à l'instauration de conseils consultatifs, la participation des minorités à la politique locale est privilégiée. Les minorités participeront très activement à la vie politique et sociale grâce à la création d'associations de migrants reconnues par la Ville.

En 1989, la politique pour les minorités d'Amsterdam est définie dans un document qui atteste la nécessité d'abolir la situation désavantageuse des immigrants et de combattre la discrimination et le racisme (Kraal, 2001). Les minorités doivent pouvoir accéder au processus de décision grâce à leur participation aux projets de quartier, aux organisations de soutien aux immigrants, aux conseils consultatifs et aux associations de migrants. La représentation politique des étrangers a d'ailleurs augmenté puisque les conseillers étrangers élus sont passés de six à onze en 1998.

En 1999, un nouveau document exprime la volonté de changer de stratégie. La politique de 1989 est considérée comme obsolète : si elle a eu le mérite d'amener la question des minorités au programme politique, des effets négatifs sont identifiés tels que la stigmatisation des individus et le manque de reconnaissance de la diversité des situations individuelles. L'administration municipale met donc l'accent sur les problèmes, sur les individus, plutôt que sur les groupes cibles, même si des programmes spécifiques sont reconnus comme nécessaires. Cette politique vise une meilleure reconnaissance de la diversité de la population grâce à la fourniture de service, à une meilleure représentation de cette diversité au sein du personnel et à une valorisation de la diversité à Amsterdam.

Les objectifs de cette politique, dite de la diversité, rejoignent ceux décelés par la ville de Montréal dans la définition de sa politique interculturelle. Onze mesures concrètes sont établies pour améliorer la participation politique, la participation aux conseils consultatifs et municipaux, et la participation aux processus de décision. Fait révélateur de ce changement de cap, le conseil consultatif de la politique des minorités conserve un rôle important dans le processus de décision jusqu'à ce que les autres structures consultatives, plus générales, soient assez diversifiées, c'est-à-dire représentatives, dans leur composition, (Kraal, 2001). Plus récemment, une décentralisation municipale accorde plus de pouvoir aux quartiers qui ont répondu différemment à la gestion de la diversité.

En Belgique, selon les provinces et les villes, plusieurs types de réponses portant sur les clivages linguistiques, religieux et culturels qui traversent ce pays ont été apportés à la diversité ethnoculturelle. État unitaire jusqu'en 1970, la Belgique devient officiellement un État fédéral en 1993 à la suite de plusieurs réformes constitutionnelles qui ont occasionné la formation de plusieurs niveaux institutionnels dont l'adéquation avec le territoire n'est pas toujours évidente<sup>15</sup>. La politique d'intégration des immigrants est en principe de la compétence des communautés linguistiques mais, en pratique, tous les niveaux de gouvernement ont élaboré des politiques directement ou indirectement reliées à l'immigration et à l'intégration (Jacobs, 2001). Durant les années 80, à l'issue d'un processus similaire à ceux connus dans les autres pays européens, la Belgique veut définir une politique nationale d'immigration qui conduira à la création du Commissariat royal à la politique des immigrés en mars 1989. Il s'agit d'un corps de gouvernement semi-officiel, rattaché à l'administration du premier ministre, chargé de développer et de gérer une politique liée à l'intégration des étrangers et des minorités, et de lutter contre le racisme et les discriminations. La commune est présentée comme *le lieu principal où devrait se créer une cohabitation harmonieuse* (Francq, 1992 : 59). En 1993, le commissariat est remplacé par un institut permanent, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Depuis 1990, l'intégration est le concept central des politiques gouvernementales à l'égard des immigrés et des minorités. Elle repose sur un compromis entre les théories de l'assimilation et de la ségrégation. En 1991, le gouvernement fédéral crée un Fonds d'impulsion pour la politique de l'immigration (FIPI), alimenté par la loterie nationale, pour financer des projets favorisant l'intégration des jeunes d'origine étrangère. Cette volonté d'intégration se traduit également par une procédure de naturalisation facilitée. La loi de 1984 sur le code de la nationalité, amendée en 1991, a permis à de nombreux étrangers d'être naturalisés.

Les autres niveaux de gouvernement ont privilégié l'une ou l'autre de ces dimensions. Le gouvernement flamand, dont les conceptions sont proches du multiculturalisme tel qu'il est pratiqué aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne, a dicté une politique de soutien aux organisations de migrants, de soutien financier aux initiatives locales pour le renouveau urbain et l'intégration des groupes défavorisés, et de reconnaissance des groupes ethnoculturels, incluant les réfugiés et les nomades (Jacobs, *ibid.*). Les

---

15 Le pays est divisé en trois régions, les Flandres, la Wallonie et la Région de Bruxelles-Capitale, une ville région, qui gèrent ce qui concerne le territoire (logement, agriculture, environnement, emploi, transports...). Trois communautés linguistiques, qui s'occupent des affaires culturelles et sociales, de l'enseignement, du tourisme et de la santé, sont réparties entre ces trois régions : la communauté flamande en Flandres, les communautés francophone et germanophone en Wallonie, tandis que la Région de Bruxelles-Capitale est sous la compétence partagée des communautés francophone et flamande. Outre les communautés et les régions, la Belgique est également divisée en 10 provinces et en 589 communes.

---

gouvernements francophone et wallon, plus proches du modèle républicain, ne définissent pas de groupes cibles, même si certaines politiques concernent surtout les immigrés, du fait de leur situation socioéconomique défavorisée et de leur concentration dans certaines zones dégradées.

Au niveau local, des initiatives ont été prises pour pallier certains phénomènes touchant particulièrement les minorités. En ce qui concerne l'éducation par exemple, compétence transmise aux communautés linguistiques en 1988, la communauté flamande a élaboré une politique d'enseignement de rencontre mutuelle pour combattre la ségrégation scolaire en trois volets : l'interculturalisme, l'enseignement de la langue et de la culture d'origine, et l'enseignement du néerlandais comme seconde langue. De son côté, la communauté française, qui confie l'éducation interculturelle aux établissements, a tenté, en vain, de mettre en place une politique de zones d'éducation prioritaire (ZEP). Certaines communes ont aussi mis l'accent sur ces questions en embauchant des enseignants étrangers ou en épaulant les écoles de devoirs qui sont des associations de soutien. Au chapitre de la participation politique, des conseils consultatifs communaux des immigrés (CCCI) ont été formés dès la fin des années 60. L'action de ceux qui ont subsisté s'est avérée mitigée (Francq, 1992; Martiniello, 1994).

Si les approches des gouvernements flamand et français ressemblent respectivement à celles des pays anglo-saxons et des Pays-Bas, et de la France, le cas de Bruxelles-capitale présente d'étonnantes similitudes avec la situation montréalaise malgré sa situation de multigouvernance due à sa double influence culturelle. Située en Flandres, Bruxelles-capitale est officiellement bilingue mais majoritairement francophone. Cette agglomération d'un million d'habitants est composée de dix-neuf communes autonomes, parmi lesquelles la ville de Bruxelles, environ 140 000 habitants, qui est le centre historique. En 1998, 29,4 % des résidents ne sont pas Belges, la moitié sont des citoyens européens, l'autre moitié, des ressortissants de pays tiers, principalement des Marocains. La population d'origine étrangère est estimée à 38 % ou 40 % de la population de la région (Jacobs, 2001). L'agglomération bruxelloise connaît une forte ségrégation des minorités concentrées dans certaines communes.

Plusieurs mesures ne visent pas directement les populations issues de l'immigration et les minorités, mais leur nombre et la complexité de certains problèmes ont conduit à développer une approche plus multiculturaliste. Le Parlement de Bruxelles, la Commission communautaire commune, la commission de la communauté flamande et la commission communautaire francophone ont adopté une Charte des droits et devoirs pour une cohabitation harmonieuse des populations bruxelloises. De plus, en 1991, une commission consultative mixte sur les enjeux de l'immigration à Bruxelles a été constituée. Cette commission est composée de politiciens élus et de représentants des

groupes immigrés mais, en 1995, elle a été divisée en deux commissions mixtes, l'une francophone, l'autre flamande (Jacobs, 2001). Comme au niveau du gouvernement régional, les instances flamandes de Bruxelles financent les associations d'immigrés, tandis que du côté francophone prévaut une politique d'assimilation, l'intégration étant abordée dans le cadre de programmes de renouveau urbain et relayée par le milieu associatif.

Ces différents exemples prouvent la complexité et la multiplicité des enjeux relatifs à la gestion de la diversité. Entre les politiques éducatives, du logement, les politiques de rénovation urbaine qui englobent différents secteurs d'interventions ou encore les dispositifs visant à favoriser la participation et les débats entourant le droit de vote des étrangers, nous constatons que les municipalités disposent d'outils, plus ou moins nombreux selon les pays et les dispositions législatives, pour développer des politiques de gestion de la diversité. Michael Alexander (2001, 2003) a proposé une typologie constituant un modèle analytique des politiques à l'égard des migrants (*Local migrants policies*)<sup>16</sup>. Cette typologie permet de comparer les politiques locales de différentes villes à partir de données secondaires provenant de programmes de recherche tels que le projet *Multicultural Policies in Multicultural Cities* (MPMC) du programme MOST de l'UNESCO. Elle repose sur la notion de relations Hôte-Étranger (*Host-Stranger relations*), c'est-à-dire sur l'attitude des autorités locales relativement au phénomène migratoire. À chaque type de politique correspond un type d'attitude dans différents domaines d'intervention (juridico-politique, socioéconomique, culturel-religieux et spatial). L'auteur a identifié quatre principaux types de politiques : absence de politique (*non-policy*), politique des travailleurs invités (*guestworker policy*), politique assimilationniste et politique pluraliste. Les deux premiers types correspondent à une attitude qui considère la présence d'immigrants comme un phénomène transitoire, les deux derniers, à une attitude qui considère l'immigration comme permanente. Dans une politique assimilationniste, les différences tendent à disparaître; dans une politique pluraliste, elles demeurent. Ce type de politique offre deux orientations : une orientation multiculturelle, qui valorise et entretient les différences, et une orientation interculturelle (existence d'un terreau commun) (Alexander, 2003). Dans chaque domaine d'intervention, les autorités locales agissent sur différents enjeux. Ces interventions sont synthétisées dans un tableau synthèse proposé par l'auteur (tableau 1)<sup>17</sup> dont nous nous inspirons pour résumer les types d'interventions observés au Canada (tableau 2).

16 Nous reviendrons sur cette définition dans la troisième partie de ce texte. Pour l'instant, nous utilisons cette typologie pour synthétiser les interventions des villes mentionnées dans cette première partie.

17 Il existe deux versions, sous forme de tableau, de cette typologie : en 2001, l'auteur distinguait les politiques pluraliste et interculturelle. Dans un article publié en 2003, il explique que les politiques interculturelle et multiculturelle sont deux variantes d'une orientation pluraliste. Dans son tableau synthèse actualisé, il parle donc

---

Comme le décrit Micheline Labelle à propos du Québec, le processus de municipalisation de la gestion de la diversité marque une prise en charge croissante de responsabilités en matière d'intégration des minorités ethniques et de lutte contre le racisme et les discriminations (Labelle *et al.*, 1996). Pourtant, les gouvernements locaux ne bénéficient que rarement de compétences formelles en la matière (Berthet et Poirier, 2000), ce qui rend parfois difficile l'appréhension du phénomène de gestion de la diversité.

Quel que soit le contexte, ces différents exemples illustrent les réponses des autorités locales concernées par la diversité (Friskén et Wallace, 2002). Les municipalités se sont en effet saisies de ces enjeux en proposant des mesures propres à leurs domaines d'intervention : la participation politique avec la création de conseils consultatifs ou autres, le soutien aux associations de migrants, le domaine socioéconomique en tenant compte éventuellement de l'élément ethnique dans la fourniture de services, l'opposition ou le soutien à la culture, notamment aux institutions religieuses, le développement et le renouveau urbain qui, s'ils ne sont pas tournés spécifiquement vers les populations issues de l'immigration, ont un impact considérable (Alexander, 2001). Mais les réponses des villes ne sont pas immuables et peuvent évoluer selon le contexte socioéconomique, selon l'alternance politique ou selon les changements de représentation de la place des immigrants dans la société et de la reconnaissance de la diversité.

Les villes ont acquis un rôle croissant soit en tant que partenaires de politiques nationales territorialisées, soit en tant qu'acteurs élaborant une intervention spécifique en la matière. L'éventail des mesures et les représentations qui les sous-tendent peuvent varier d'une ville à l'autre ou selon la période, ce qui ajoute un degré de complexité pour la compréhension des initiatives municipales. Selon le contexte spatial ou temporel, une même mesure peut en effet être perçue différemment ce qui conduit à s'intéresser à l'analyse des politiques et des dispositifs et à l'apport des comparaisons internationales. En effet, les auteurs qui se sont penchés sur la gestion municipale de la diversité ont souvent adopté une perspective de comparaison internationale.

---

uniquement de politique pluraliste. Pour notre part, nous préférons distinguer les politiques multiculturelle et interculturelle qui, si elles reposent sur une même reconnaissance des spécificités ethnoculturelles, se distinguent par les moyens mis en œuvre. Nous proposons donc une version hybride de la typologie d'Alexander, c'est-à-dire un mélange de ses deux tableaux-synthèse.

**Tableau 1 : Typologie des politiques locales à l'égard des migrants (Alexander, 2001, 2003)**

|   |   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|---|
| <b>HOST-STRANGER RELS: Attitudes/assumptions of local authority</b> | Migrants as transient phenomenon  | Migrants as temporary Guestworkers  | Migrants as permanent; but their Otherness will disappear (Assimilation)  | Migrants as permanent; their Otherness should be supported  | Migrants as permanent; ethnic Otherness should not be overemphasized                              |
| <b>POLICY TYPES: Policy issue areas:</b>                            | NON-POLICY  | GUESTWORKER POLICY  | ASSIMILATIONIST POLICY  | PLURALIST POLICY  | INTERCULTURAL POLICY  |
| <b>Civic status</b>   | ---   | ---   | Facilitate naturalisation ( <i>Berlin, Cologne</i> )  | Extend local voting rights ( <i>Turin, Bologna</i> )  | Same as Pluralist   |
| <b>Consultative structures</b>                                      | ---   | ---   | Reject idea ( <i>Paris pre-'01</i> ), or Mixed (non-ethnic) consultative structures. ( <i>Lille, Liege</i> )  | Initiate, support ethnic-based advisory council(s). ( <i>Amsterdam, Turin, Frankfurt</i> )  | Prefer mixed consultative structures incl. Migrant reps ( <i>Stuttgart</i> )                      |
| <b>Migrant organizations/mobilisation</b>                           | Ignore migrant associations<br><i>Athens, Rome '80s</i>                 | Informal cooperation with migrants associations on limited issues <i>Tel Aviv</i>                                     | Ignore ethnic basis of associations ( <i>Paris</i> ) Co-opt or exclude migrant associations ( <i>Lille</i> )  | Support migrant associations as agents of empowerment, delegate services to assocos. ( <i>Rome, Birmingham, Amsterdam</i> )   | Support migrant assoc. as agents of integration w/host society                                    |
| <b>Labour market</b>  | Ignore black market activity<br><i>Athens, Rome '80s</i>                | Minimal regulation of legal work conditions. Limited vocational training as temporary solution ta labour market needs | Equal access to vocational training, ignore ethnic factors in employment ( <i>Lille, Marseille</i> )  | Affirmative hiring policy ( <i>Amsterdam, Stuttgart</i> ); Ethnic-based vocational training, ethnic entrepreneurs policy ( <i>Amsterdam, Rotterdam</i> )                                | Same as Assimilationist   |
| <b>Éducation</b>  | Allow access to migr children on ad-hoc basis<br><i>Rome '80s</i>       | Enroll migrant children in school ( <i>Tel Aviv '00s</i> ). Possible home-language classes ( <i>Berlin '70s</i> )     | Support national-language tutoring, oppose home-language classes ( <i>Paris</i> ) School desegregation policy ( <i>Berlin</i> )                       | Special support for schools with high ethnic pupil ration (staff training, extra hours) ( <i>Turin</i> ). Home-language classes, multicultural curriculum ( <i>Berlin, Birmingham</i> ) | National language classes, home-language tutoring.  |
| <b>Social Services</b>  | Ignore migrants needs or ad-hoc access to minimal services              | Formalise access to selected local services ( <i>Tel Aviv</i> )   | Equal access to local services according to general, non-ethnic criteria ( <i>Paris, Brussels, Barcelona</i> )  | Proactive access to local services (cultural mediators); ethnic community-targeted services ( <i>Birmingham, Stuttgart</i> )  | Sensitivity to minority needs (e.g. cultural mediators) but minimize separate ethnic facilities   |
| <b>Policing/ Conflict resolution</b>                                | Migrants as public security problem.<br><i>Rome</i>                     | Police as agents of migrant regulation ( <i>Athens, Tel Aviv</i> )  | Area-based policing, but possible implicit targeting of migrants  | Police as social agents (explicit targeting of migrants) ( <i>Youth Project, Rotterdam</i> ). Pro-active anti-racism enforcement ( <i>Leicester</i> ).                                  | Police as agents of interethnic conflict management ( <i>Stuttgart</i> ).                         |
| <b>Minority religious institutions</b>                              | Ignore ad-hoc places of worship ( <i>Tel Aviv '30s</i> )                | (In)formal acknowledgement of ad-hoc religious arrangements   | Discourage/delay establishment of separate mosques, religious schools, etc. ( <i>Utrecht, Marseille</i> )   | Support minority religious institutions as agents of integration/empowerment ( <i>Amsterdam, Rotterdam, Birmingham</i> ).   | Minimize support for relig. Instits., channel toward inter-ethnic activities ( <i>Amsterdam</i> ) |
| <b>Public awareness</b>   | ---   | ---   | Anti-racism/tolerance campaign.   | Symbolic policy 'celebrating diversity' : multicultural campaigns, support ethnic manifestations, etc. ( <i>Amsterdam, Berlin, Frankfurt</i> )  | Campaign/projects emphasize inter-cultural 'togetherness'   |
| <b>Housing</b>  | Ignore migrant housing. React to crises with temporary shelters (       | Guestworker housing and other short-term housing solutions. ( <i>Berlin '60sAmsterdam '70s</i> )                      | Equal access to social housing but implicit institutional discrimination. Ignore discrimination in private housing market ( <i>Paris, Marseille</i> ) | Affirmative access to social housing Anti-discrimination policy based on thnic monitoring. ( <i>Bradford, Birmingham</i> )  | Equal access to social housing. Anti-discrimination policy based on thnic monitoring.             |
| <b>Urban development, relation to ethnic enclaves</b>               | Ignore ethnic enclaves, disperse if crisis arises. ( <i>Rome '80s</i> ) | Ethnic enclaves considered temporary. ( <i>Tel Aviv '90s</i> )  | Ethnic enclaves seen as urban problem. Dispersal policy by quotas ( <i>Berlin, Frankfurt '70s</i> ) and/or gentrification ( <i>Brussels, Paris</i> )  | Recognize potential of ethnic enclaves, renewal with residents policy. ( <i>Frankfurt, Amsterdam</i> )  | Policy for ethnic mix: gentrification while safeguarding existing residents ( <i>Stuttgart</i> )  |
| <b>Symbolic use of space</b>  | ---   | Ignore in peripheral locations, discourage in central locations ( <i>Tel Aviv</i> )                                   | Oppose physical manifestations of Otherness: mosques without minarets ( <i>Utrecht, Marseille</i> )   | Support physical manifestations of Otherness: museums, monuments, minarets ( <i>Amsterdam, Cologne</i> )  | Emphasize functional instead of symbolizing uses of space   |

**Tableau 2 : Synthèse des politiques et des programmes municipaux au Canada**<sup>18</sup>

| TYPES DE POLITIQUE :<br>Domaines de politique :             | POLITIQUE ASSIMILATIONNISTE                                    | POLITIQUE PLURALISTE MULTICULTURELLE  | POLITIQUE PLURALISTE INTERCULTURELLE   |
|---|--|---|--|
| <b>Structures consultatives</b>                             |  | <i>Special Advisory Committee on Cultural Communities</i> (Vancouver)<br><i>Race and Ethnic Relations Community Advisory Committee</i> (Toronto, 1999)  | Comité adviseur sur les relations interculturelles de Montréal (CARIM)   |
| <b>Organisation et mobilisation des immigrants</b>          | Approche citoyenne (Laval)                                     | Consultation des minorités dans le cadre du <i>City Plan Initiative</i> (Vancouver) stratégie de communication (Vancouver)  | Partenariats avec des organismes (Surrey, Montréal)  |
| <b>Marché du travail/Personnel municipal</b>                |  | <i>Equal Employment Opportunity Program</i> , Formation du personnel à la diversité (ville de Vancouver)<br>Programmes d'accès à l'égalité (Montréal, Surrey, Richmond)<br><i>Working Human Rights and Harassment Policy</i> (Toronto, 1998), <i>Employment Equity Policy</i> (Toronto 2000)                              |  |
| <b>Éducation</b>  |  | Classes d'accueil, apprentissage des langues d'origine (Montréal)   |  |
| <b>Services sociaux/Adaptation des services</b>             | Égalité des droits, égal accès aux services municipaux (Laval) | Contribution des services, informations multilingues ( <i>Newcomer's Guide</i> ), ligne téléphonique multilingue, banque d'interprètes (ville de Vancouver)<br><i>Multicultural Access Programm</i> (Toronto, avant 1998)<br>Traductions d'informations (Richmond)<br><i>Multilingual Services Policy</i> (Toronto, 2002) | Direction des affaires interculturelles et Énoncé de politique interculturelle (Montréal),<br><i>Diversity Services : Equal Access to recreational and cultural services</i> (Richmond)<br>Politique interculturelle (Saint-Laurent, 2000) |
| <b>Police/Résolution de conflits</b>                        |  | Sensibilisation à l'interculturel ( <i>Diversity Relations Unit</i> ) (Vancouver)<br><i>Hate Activity Policy</i> (Toronto 1998)   | Accommodement raisonnable (Montréal)   |
| <b>Institutions religieuses minoritaires</b>                |  |   |  |
| <b>Opinion publique</b>                                     |  | Évènements commémoratifs (Montréal, Vancouver),   | Folklorama (Winnipeg)  |
| <b>Logement</b>   |  |   | Non prise en compte des critères ethniques dans l'attribution de logements sociaux (Montréal), mais lutte contre les discriminations   |
| <b>Développement urbain, rapport aux enclaves ethniques</b> |  | Reconnaissance de l'apport des quartiers ethniques (Montréal)   | Stratégie d'accommodement dans le dossier des <i>monster house</i> et des Centres commerciaux chinois (Richmond)   |
| <b>Utilisation symbolique de l'espace</b>                   |  | Toponymie (parcs et places) visant à reconnaître l'apport des communautés (Montréal)  |  |

18 Ce tableau s'inspire du travail de synthèse réalisé par Michael Alexander. Nous n'avons pas mentionné les deux premiers types de politiques qui ne se retrouvent pas dans les initiatives locales canadiennes mentionnées dans ce texte. De plus, les éléments présentés dans ce tableau figurent à titre d'exemples et ne sont en aucun cas exhaustifs. Il s'agit d'une ébauche permettant d'étendre la typologie proposée aux villes canadiennes. Deux types de sources ont été utilisés pour dresser ce tableau : la littérature scientifique sur les villes canadiennes et la diversité (Germain, Dansereau *et al.*, 2003; Projet Metropolis/FCM, 2004; Poirier, 2005) et les sites web des villes.



## **2. L'ANALYSE DES POLITIQUES MUNICIPALES DE GESTION DE LA DIVERSITÉ : ÉMERGENCE D'UN CHAMP DE RECHERCHE**

La concentration urbaine de la diversité ethnoculturelle, l'évolution de la situation des populations issues de l'immigration et la redéfinition des modes d'intervention publique tant de l'État que des gouvernements locaux ont conduit les chercheurs à s'intéresser de plus près aux villes en tant qu'acteurs de la gestion de la diversité.

Jusqu'au milieu des années 80, les questions portant sur l'immigration et l'intégration ont été abordées sous deux angles correspondant à deux grands champs d'études. Le premier, que l'on pourrait qualifier de niveau macro, a privilégié l'analyse des politiques nationales d'immigration et d'intégration et des conceptions de la citoyenneté et du pluralisme. Le deuxième, plus micro, était axé sur les pratiques culturelles, les relations interethniques et l'organisation des communautés dans certains espaces (Burstein et Grenier, 2000). Durant les années 80, la politisation des questions liées à l'immigration (Simon, 1999), c'est-à-dire à la fois leur présence dans les débats politiques et leur reconnaissance dans le cadre de politiques publiques, a contribué à identifier l'importance des enjeux de l'immigration et des conditions de vie des populations issues de l'immigration.

Les travaux menés par différents chercheurs, des sociologues, en particulier des sociologues urbains, mais aussi des géographes, des démographes et des politologues, reflètent l'évolution des conceptions de la diversité : des questions portant spécifiquement sur l'immigration, c'est-à-dire sur l'arrivée des populations, aux questions sur les conditions de vie jusqu'à la diversité proprement dite.

De plus, plusieurs recherches comparatives d'envergure ont été menées grâce à des programmes de recherche financés ou coordonnés par des institutions telles que le Conseil de l'Europe, l'UNESCO (programme MOST), Metropolis ou l'OCDE. Elles ont permis de couvrir un large éventail de villes, de modèles et de politiques locales.

Pour mieux saisir l'ampleur et l'évolution des travaux, nous pouvons distinguer trois périodes correspondant aux perspectives de recherche adoptées successivement par les chercheurs. Il s'agit tout d'abord de l'émergence des politiques locales de gestion de la diversité. Cette émergence constitue parfois le thème principal mais, plus généralement, une partie introductive des études. Le deuxième thème concerne les politiques municipales tant dans leur forme que dans leur contenu. Le troisième thème aborde la question du modèle de politique et de réponse à la diversité des gouvernements locaux.

## 2.1 L'émergence des politiques locales

Les sociologues ainsi que les politologues ont analysé l'importance croissante des villes dans le traitement des questions liées à l'immigration et à l'intégration, questions qui sont apparues à partir des années 70 et 80. Aux interprétations sociologiques se sont ajoutées des études sur l'analyse des politiques publiques. Les chercheurs ont donc étudié les différents facteurs et les divers processus expliquant pourquoi et comment les villes ont réagi aux enjeux posés par la diversité, à partir de facteurs sociologiques (émergence des questions d'intégration, émeutes) et politiques (répartition des compétences, transformations de l'État-providence).

### L'ÉVOLUTION DE L'IMMIGRATION INTERNATIONALE

Il existe un relatif consensus sur le rôle qu'ont joué les transformations de l'immigration internationale durant la deuxième moitié du 20<sup>e</sup> siècle dans l'émergence de la gestion municipale de la diversité. Elles se sont traduites par un glissement progressif des questions d'immigration vers les questions d'intégration. L'installation massive des populations immigrantes dans les villes, en particulier dans certaines zones urbaines, s'est accrue durant la période d'immigration de main-d'œuvre, puis avec le regroupement familial, augmentant ainsi leur visibilité. La croissance économique de l'après-guerre a engendré un besoin de main-d'œuvre provenant tout d'abord des pays européens (Espagne, Portugal, Italie, entre autres), puis de pays plus éloignés. Ce mouvement s'est accentué lors de la décolonisation pour les pays ayant une histoire coloniale tels que la Grande-Bretagne, la France, la Belgique et les Pays-Bas (Lapeyronnie, 1992a). La décolonisation a également contribué au développement de la réunification familiale qui s'accroît à la fin de l'immigration de main-d'œuvre durant les années 70.

Les populations issues de l'immigration se sont sédentarisées, mais leur taux d'activité n'a fait que décroître, ce qui révèle la dégradation de leur situation socioéconomique. La plupart des pays européens ont connu ce processus massif de sédentarisation des populations immigrées durant les années 70, malgré certaines mesures d'incitation au retour. La plupart des pays ont réagi en combinant la limitation des flux migratoires avec l'élaboration de politiques d'intégration (Lapeyronnie, *ibid.*; Frybès, 1992). Ces transformations de l'immigration internationale ont également provoqué l'augmentation de la diversité non seulement ethnique, mais aussi socioéconomique de ces populations qui se trouvent dans des conditions différentes selon leur contexte d'arrivée et leurs conditions d'installation (Lapeyronnie, 1993). La diversité de situations provient également de l'apparition de nouvelles figures de l'immigré que sont les femmes, les réfugiés et les jeunes. Ces derniers, en particulier, se présentent comme une génération à

part, identifiable, avec des demandes et des traits organisationnels différents de leurs aînés (Ireland, 1994). Cette présence immigrée, qui tend à devenir permanente, et les différences ethniques, raciales et religieuses qui en découlent, justifient l'intervention des villes. (Alexander, 2001; Frisken et Wallace, 2003).

Au Canada et aux États-Unis, où les processus d'immigration et d'intégration sont concomitants, les effets de la crise sur la redéfinition du rôle de l'État providence seront similaires à ceux vécus en Europe (Labelle *et al.*, 1996), en particulier du point de vue de la diversification des origines et des statuts socioéconomiques. En effet, les situations des immigrants arrivant au Canada se sont fortement différenciées (Simmons, 1999) à cause de la suppression des critères ethniques, de l'instauration d'une grille de sélection et de différentes catégories d'immigrants, du développement d'une politique d'immigration économique et de l'augmentation des coûts relatifs à la demande d'immigration. Les problèmes de l'intégration économique sont apparus à la fin des années 80 et au début des années 90, suscitant l'inquiétude des gouvernements.

Pour Sako Musterd et Wim Ostendorf (1996), trois facteurs majeurs sous-tendent ces transformations de l'immigration : la fin des relations coloniales, le besoin de main-d'œuvre et les changements économiques globaux. Quels processus concrets relient les villes à ces changements qui ne touchent, au début, que les États-Nations puisqu'ils sont le résultat de politiques d'immigration nationales? Outre la pression, dont nous parlerons plus loin, exercée par les États sur les villes, plusieurs processus sociaux et locaux expliquent, selon la plupart des auteurs, pourquoi les villes sont particulièrement concernées par la diversité et ce qui les a amenées à intervenir.

Mentionnons que les villes sont souvent sollicitées en fonction de problèmes et de contraintes. Le passage des questions d'immigration aux questions d'intégration exerce sur elles une pression. Cette pression est due à la concentration de certains problèmes dans des territoires particuliers, comme les banlieues, les quartiers centraux, souvent dégradés (Frybès, 1992), mais aussi à des demandes précises.

Pour certains auteurs, ce sont davantage les modes de peuplement qui caractérisent l'impact de l'immigration sur les villes que le profil des immigrants (Lapeyronnie, 1993). Les populations issues de l'immigration prennent la place de populations en mobilité ascendante qui quittent les quartiers dégradés. De ce fait, elles cohabitent avec les populations les plus pauvres, les moins mobiles.

Dans les zones les plus déshéritées, ils s'y retrouvent avec les laissés pour compte du monde populaire, les nouveaux immigrés et les pauvres. Ils y sont enfermés et sont identifiés à ces quartiers. La relégation semble définitive, car elle concerne une population installée qui a raté son insertion, et non plus des hommes en transit (Dubet et Lapeyronnie, 1992 : 87).

La ségrégation s'effectue non seulement dans l'accès au logement social, dans le parc locatif, mais aussi dans l'accès à la propriété (Candappa et Joly, 1994). Si la tendance à la concentration des populations migrantes par le biais des regroupements familial et communautaire est une réalité, il faut aussi tenir compte de l'impact des politiques de logement et des systèmes d'attribution des logements sociaux qui contribuent au phénomène de ségrégation (Musterd et Ostendorf, 1996). Paradoxalement, ils deviendront un instrument de lutte (*ibid.*). En effet, c'est souvent pour lutter contre les effets négatifs de la ségrégation, contre la formation de *ghettos* que les gouvernements locaux ont examiné la question de l'immigration. Pour ce faire, ces gouvernements ont élaboré des politiques d'intégration et des politiques du logement favorisant la dispersion spatiale (Musterd, Ostendorf et Breebaart, 1998).

Les effets de cette ségrégation sont d'autant plus problématiques qu'ils s'auto-alimentent et se répercutent dans d'autres secteurs, comme dans celui de l'éducation. De plus, ces effets nourrissent l'intolérance au sein des quartiers et entre les quartiers et le reste de la ville (Joly, 1992; Amin, 2002). Ils conduisent à une dualisation économique de la société, marquée par la distinction entre ceux *du dedans* et ceux *du dehors*, et à une fragmentation culturelle (Lapeyronnie, 1993). Cette fragmentation est le résultat d'une double évolution de la culture, vers la culture de masse, qui absorbe les différences, et l'individualisme moral, qui valorise ces différences. L'expression de ces différences s'observe à l'échelle locale, voire microlocale.

Mais les causes de la ségrégation ne sont pas qu'économiques, et l'on sait que les regroupements familiaux ont pu accélérer la constitution de réseaux communautaires d'entraide ou même d'une *économie ethnique*. Certains gouvernements, nationaux et locaux, ont reconnu les bénéfices que pouvaient apporter ces regroupements dans les processus d'intégration. D'autres ont considéré qu'ils avaient une influence néfaste. Quoi qu'il en soit, les problèmes d'intégration et les attitudes de rejet envers les immigrés ont suscité l'inquiétude. Les grandes institutions que sont l'école, les syndicats, etc., auxquelles on attribuait des vertus intégratives, sont en crise, crise qui soulève la montée de l'individualisme, le renouveau des ethnicités et des communautés (Lapeyronnie, 1993).

La question immigrée renvoie à un double enjeu social et urbain : celui du refus de la cohabitation avec des groupes soumis à des logiques discriminatoires et éventuelle appropriation communautaire de ces espaces par ces mêmes groupes [sic] (Kirszbaum, 1999 : 94).

Les chercheurs qui se sont intéressés à la gestion de la diversité et à l'émergence de politiques locales ont bien établi le lien entre l'arrêt de l'immigration de main-d'œuvre et les transformations des modes d'intégration dans les sociétés d'accueil. En

conséquence de ces changements sociaux et structurels, des évènements plus conjoncturels ont contribué à saisir les enjeux et l'urgence d'agir.

#### LES FACTEURS CONJONCTURELS AYANT INFLUENCÉ L'ÉMERGENCE DE POLITIQUES LOCALES

Marquée par des évènements violents, la montée du racisme et de la xénophobie, la politisation de l'immigration par l'émergence de mouvements politiques d'extrême droite et la formulation de demandes émanant des groupes ethniques ont exercé une pression sur les gouvernements locaux et nationaux (Frybès, 1992). En effet, outre la sédentarisation des populations immigrées et la dégradation de leur situation socioéconomique, le mal-être ressenti par les jeunes de la deuxième génération et la montée de mouvements anti-immigrants, du racisme et de la xénophobie sont également des facteurs qui ont poussé les pouvoirs publics locaux à agir. (Ireland, 1994). Trois types d'évènements, vécus par la plupart des pays d'immigration, ont été le plus souvent mentionnés par les chercheurs : les émeutes urbaines, les mouvements anti-immigrants et l'expression de demandes spécifiques aux niveaux politique, social et culturel (*idem*). Ces trois enjeux sociopolitiques amènent les villes à adopter des stratégies de gestion des conflits ethniques (Garbaye, 2000).

L'Allemagne, la Suisse, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la France (Mahnig, 1999) ont connu des évènements similaires, à des degrés divers. Lapeyronnie (1993) identifie deux types de rejet des minorités, l'un, conservateur, au nom de principes universels provenant de la culture nationale, l'autre, raciste et xénophobe, au nom de la particularité et de l'intégrité d'une identité culturelle. Cela dit, la xénophobie est une composante du discours des partis d'extrême droite qui sont apparus un peu partout en Europe de façon récurrente, certains ayant plus de succès électoraux que d'autres (Candappa et Joly, 1994). Mais il faut également mentionner le racisme parfois latent, vécu dans les milieux de travail, les lieux d'habitation, l'éducation. Les groupes antiracistes, pour l'égalité des droits, s'y sont attaqués lors d'une pression exercée par des groupes organisés ou de réactions violentes.

Les premières émeutes urbaines ont éclaté dans les ghettos de Noirs aux États-Unis durant les années 60 mais, en Europe, ces manifestations violentes, expression de problèmes raciaux, sociaux et intercommunautaires, sont généralement apparues au début des années 80 et à partir du milieu des années 70 en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas. L'affirmation de l'Islam de même que certains phénomènes violents, comme les émeutes de 1980 et de 1981 en Grande-Bretagne et en France, ont contribué à la reconnaissance de l'urgence d'agir (Lapeyronnie, 1992b; Garbaye, 2000).

Les émeutes mettent en scène principalement les jeunes immigrants ou ceux issus de la deuxième génération. Elles résultent soit de manifestations qui dégénèrent, soit de l'expression d'un mal-être et d'une colère exprimés contre les institutions, soit de la confrontation avec des mouvements d'extrême droite. Ces jeunes, souvent des hommes, socialisés dans un pays et dans des familles aux cultures différentes, sont confrontés à des problèmes intergénérationnels et intercommunautaires, ainsi qu'au racisme et à la discrimination, ce qui combine les logiques d'exclusion et l'expérience du racisme (Potvin, 1997; Germain, Dansereau *et al.*, 2003). Les émeutes rappellent à tous cette situation :

It questioned the ethnic assumptions of belonging in Britain. The Asian youths have challenged those who want to keep them in their own minority spaces, and they have unsettled the majority opinion that minorities should behave in a certain way in public [essentially by giving up all but their folkloristic cultural practices]. It is this disruption of the racialised coding of British civic and public culture that has made these riots so politically significant (Amin, 2002 : 964-965).

La prise de conscience des pouvoirs publics a donc parfois été accélérée par ces événements, conduisant à la définition d'une intervention en matière d'intégration dans le cadre des programmes de renouveau urbain et de la politique de la ville (Moore, 2001a).

Outre les mouvements xénophobes et les émeutes urbaines, des revendications issues des groupes de pression, ethniques ou non, accentuent la pression sur le local (Labelle *et al.*, 1996; Berthet et Poirier, 2000). Ainsi, le conflit ou la proportion de population immigrante ne sont pas toujours des facteurs déterminants (Lapeyronnie, 1993). Dans certains cas, c'est la participation des communautés et l'expression d'une citoyenneté locale qui permettent de demander aux élus d'intervenir. L'organisation des communautés s'est particulièrement développée dans les pays anglo-saxons où elles bénéficient d'une reconnaissance en tant qu'interlocuteurs légitimes. Dans la région montréalaise, plusieurs municipalités sont intervenues dans le domaine de la gestion de la diversité même si le nombre d'immigrants était de peu d'importance sur leur territoire. Mais la pression de certains groupes organisés formulant des demandes d'accommodement, combinée aux opportunités des orientations gouvernementales en matière d'immigration et d'intégration, ont pu enclencher un processus de reconnaissance et la définition d'une politique municipale (Paré, Frohn et Laurin, 2002; Germain, Dansereau *et al.*, 2003). Les réponses des villes dépendent alors du rapport de force politique dominant, de la conception de la diversité et de l'intervention municipale qui en découle.

Pour résumer, trois facteurs déterminent le développement de stratégies d'action en matière de gestion de la diversité ethnoculturelle : les crises, les valeurs, le rapport de forces politiques internes, c'est-à-dire l'influence des groupes de pression (Labelle *et al.*, *ibid.*). Mais comme nous l'avons vu, ces facteurs concernent tout autant les gouvernements locaux que nationaux. Par contre, la structure politico-administrative des pays d'immigration, c'est-à-dire la répartition des compétences et les relations entre les gouvernements central et local, peut conduire à des réponses différentes selon le palier de gouvernement.

#### LA MISE SUR AGENDA ET LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

La plupart des auteurs ont souligné l'importance du contexte institutionnel dans l'émergence des politiques municipales de gestion de la diversité. En effet, les questions d'immigration et d'intégration se sont d'abord posées au niveau des États, qui définissent les conditions d'entrée sur le territoire, les droits accordés aux populations étrangères et les modes d'acquisition de la nationalité. Patrick Ireland (1994) appelle cela la *structure d'opportunité politique*, même si les processus qui les ont amenés à intervenir se manifestaient dans les villes. Certains auteurs ont utilisé la notion d'*agenda-building* pour circonscrire le contexte d'émergence, mais aussi le type de réponse aux enjeux de la diversité, combinant ainsi les facteurs sociaux et politiques.

La *mise sur agenda politique* correspond au moment où un problème est défini comme un enjeu et identifié comme devant faire l'objet d'une intervention par le système politique.

Dans la majorité des cas, ce n'est qu'à des moments d'exception que la question apparaît sur l'agenda politique. [...] Cette *attention particulière* se manifeste essentiellement selon deux modalités : ou bien à travers des événements perçus comme une menace pour l'ordre public [...]; ou bien à travers des événements ressentis comme une entorse aux droits des individus [...] (Mahnig, 1999 : 34).

Cette observation présentée à propos des États-nations peut aussi constituer une analyse valable pour les gouvernements locaux. L'inscription de l'intégration et de l'immigration sur les *agendas* locaux résulte, pour une bonne part, des stratégies conçues pour gérer les conflits ethniques (Garbaye, 2000; Ireland, *ibid.*). Pour d'autres auteurs, l'apparition de la gestion de la diversité sur l'*agenda* politique local correspond à des réponses des pouvoirs locaux en proie à des pressions antagonistes émanant, d'un côté, de populations immigrées sédentarisées, de l'autre, de populations s'opposant à la cohabitation interethnique, voire de mouvements politiques xénophobes (Frybès, 1992; Alexander, 2001; Amin, 2002).

Thierry Berthet et Christian Poirier (2000) utilisent la notion de *fenêtre d'opportunité politique* pour décrire les interactions à l'œuvre dans la construction des *agendas* :

La notion de fenêtre politique implique un espace temporel à l'intérieur duquel l'inscription au programme d'un objet politique est rendue possible grâce à une configuration favorable de l'environnement (Berthet et Poirier, 2000 : 189).

Pour ces auteurs, cette opportunité résulte moins des conflits que de l'évolution des représentations liées au phénomène migratoire et de la légitimité d'une action localisée en matière d'action sociale (Berthet, 1999). La gestion de la diversité apparaît donc comme un enjeu que les municipalités peuvent saisir sans que cela soit une obligation ou une nécessité.

Cette explication de l'émergence de politiques locales de gestion de la diversité par la notion de *mise sur agenda* nécessite de prendre en compte la répartition des compétences puisque celle-ci détermine, ou du moins conditionne, la marge de manœuvre des différents paliers de gouvernement. Ainsi, les stratégies menées par les gouvernements locaux et nationaux sont influencées par le cadre institutionnel. Ce cadre est constitué de trois éléments : les relations entre le central et le local, l'organisation des partis politiques et le système partisan, et l'organisation du gouvernement local. Il fournit aux autorités locales les instruments nécessaires pour opérer différents modes de négociation et de résolution de conflit.

À partir de ce cadre d'analyse, Romain Garbaye (2000) explique que la *mise sur l'agenda* local des thèmes de l'immigration, de l'intégration et de la reconnaissance des différences s'est effectuée par le haut en France et par le bas en Grande-Bretagne. Ces deux pays sont fortement centralisés, mais possèdent des conceptions du gouvernement local différentes. En Grande-Bretagne, la tradition du *self government* favorise le respect des traditions culturelles (Arnaud, 1999) et les autorités locales sont conçues comme des fournisseurs de services et des institutions de la démocratie locale dont les compétences (logement, éducation et services sociaux) sont clairement établies et indépendantes du gouvernement central (Garbaye, 2000; Candappa et Joly, 1994).

En France, l'État-nation favorise le droit commun, héritage du jacobinisme pour contrer l'expression des particularismes identitaires régionaux (Arnaud, 1999). Les municipalités sont définies comme des moyens de représentation de la communauté locale devant le gouvernement central. Leurs compétences ne sont pas distinctes mais imbriquées (Garbaye, *ibid.*). Ces différences dans la répartition territoriale des pouvoirs expliquent pourquoi les autorités locales britanniques ont été les premières à se saisir des enjeux liés à l'immigration dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, alors

---

que les municipalités françaises n'y ont été associées que dans le cadre du redéploiement des services de l'État et de la mise en place de programmes de renouveau urbain.

Dans certaines provinces canadiennes, les municipalités assument les responsabilités d'élaboration des politiques publiques et de fourniture de services dans des domaines tels que la sécurité publique, l'éducation, l'utilisation du sol, les services sociaux et de santé et le logement (Edgington, Bronwyn, Hutton et Thompson, 2001). L'immigration est, comme nous l'avons vu, une compétence assumée par le gouvernement fédéral jusqu'à ce que certaines provinces s'y intéressent. Au Québec, l'évolution des relations entre les gouvernements fédéral et provincial a permis le transfert des compétences en matière de sélection des immigrants et d'accueil et d'intégration. Cette évolution a contribué à l'émergence des villes comme acteurs de la gestion de la diversité, car elles peuvent intervenir dans les domaines de compétence des provinces (Berthet et Poirier, 2000).

Un certain nombre d'évolutions, comme la redéfinition du rôle de l'État et la décentralisation, viendront accentuer le rôle des villes. Pour Lapeyronnie (1993), le rôle de l'État a évolué passant d'une conception sociale, l'État-providence, à une conception correspondant à une gestion économique et internationale. Ce changement idéologique, lié au retrait progressif de l'État, a contribué à l'émergence des villes dans le champ du social. Elles ont en effet investi un espace politique laissé vacant, favorisant ainsi la municipalisation de la question de l'intégration (Labelle *et al.*, 1996; Berthet et Poirier, *ibid.*).

L'accroissement du rôle des villes résulte également d'un processus de décentralisation visant à leur confier plus de compétences, si ce n'est dans le domaine de l'élaboration des politiques, du moins dans la gestion des programmes. Au Québec, plusieurs textes successifs, notamment le Livre blanc sur la décentralisation en 1977 et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, confèrent aux municipalités un rôle plus important et leur permettent d'étendre leurs compétences dans le cadre de la concertation supralocale (Berthet et Poirier, 2000). Toutefois, la centralisation prévaut. Il s'agit donc de lancer localement des programmes provinciaux, fédéraux ou élaborés en partenariat.

En France, à la suite des lois sur la décentralisation de 1981 et 1982, plusieurs décisions politiques seront à l'origine du transfert des compétences et de la régionalisation d'un certain nombre de programmes menés jusqu'alors à l'échelle nationale dans le cadre des contrats État-régions (Frybès, 1992). Que ce soit pour quelques dispositifs spécifiques (régionalisation du Fonds d'action social (FAS), mise en place de commissions régionales pour l'intégration des immigrants) ou pour les politiques sociales de droit

commun, l'insistance est de plus en plus mise sur le niveau local, principalement pour mieux gérer les questions d'intégration (Frybès, 1992; Lapeyronnie, 1993).

Mais la pression exercée sur les municipalités peut aussi s'effectuer dans le cadre d'un processus inverse puisqu'en Grande-Bretagne, le gouvernement Thatcher a tenté de limiter la décentralisation et l'autonomie des villes britanniques durant les années 1980 (Joly, 1992). Cependant, la question des minorités ethniques, lorsqu'elle apparaissait au niveau national, était dépolitisée par les élites nationales qui en faisaient un enjeu local (Garbaye, 2000).

Notons que la question des financements est également un facteur mentionné par certains chercheurs. La réalisation locale de programmes de gestion de la diversité, élaborés localement ou nationalement, dépend de la capacité budgétaire des municipalités. La territorialisation des politiques sociales s'est aussi accompagnée de transferts financiers importants qui ont permis de répondre aux questions liées à l'immigration et à l'intégration (Joly, 1992; Frybès, 1992; Labelle *et al.*, 1996; Berthet et Poirier, 2000).

Les différentes interprétations mentionnées ici apparaissent complémentaires et illustrent la variété des terrains couverts par les recherches empiriques. Les moments de tension et la capacité des municipalités à réagir face à des opportunités ou à des conflits varient d'une ville à l'autre. Mais les auteurs ont généralement bien cerné le caractère réactif de la mise en place de politiques locales de gestion de la diversité, elle-même reliée aux réponses des gouvernements centraux. Si, en Europe, les villes se sont d'abord senties peu concernées par ces politiques, à la fin des années 80, *les institutions locales et les acteurs locaux apparaissent alors comme les seuls acteurs sociopolitiques capables de fabriquer l'intégration* (Lapeyronnie, 1992 : 8).

À partir de ce constat, les chercheurs ont insisté sur le contenu des politiques en examinant les champs d'intervention couverts, leurs auteurs, les acteurs publics, parapublics et privés chargés de leur mise en œuvre.

## **2.2 Les domaines et les types d'interventions des villes en matière de gestion de la diversité**

Outre les conditions d'émergence de politiques locales de gestion de la diversité, la manière dont les villes ont réagi aux problématiques spécifiques posées par la diversité croissante de leur population constitue un autre domaine de recherche investi par les chercheurs. Ils se sont en effet demandé quelle était la nature des politiques locales, c'est-à-dire quels champs de l'intervention municipale ont été mobilisés pour gérer la

diversité, et quels types de politiques et de programmes ont été élaborés et mis en œuvre. Quelles sont ces politiques? Dans quels domaines interviennent-elles? Quel est le rôle exact des villes? Les types d'interventions susceptibles d'influencer les conditions de vie des immigrants sont nombreux et bien que nous ne nous intéressions qu'aux politiques municipales, l'influence des autres paliers de gouvernement est incontournable.

Dans ce type d'analyse, l'ouvrage dirigé par Didier Lapeyronnie (1992a) sur les politiques locales d'intégration en Europe fait figure de pionnier. Il présente en effet les principales mesures prises dans six pays européens : l'Allemagne, la France, la Belgique, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Suède, pour favoriser l'intégration des immigrés. Les politiques locales d'intégration sont en fait les politiques élaborées par les autorités locales, selon leurs champs de compétence, dans les domaines du logement, de l'intégration scolaire, de l'insertion professionnelle, de la participation ou par l'État, mais en partenariat avec les municipalités et les autres institutions locales (régions, communautés urbaines, etc.). Les politiques urbaines y sont présentées comme des tentatives pour développer une approche globale de l'intégration.

La question des politiques locales d'intégration a également été abordée sous l'angle des liens entre l'immigration, l'intégration et les villes dans le cadre de rencontres sous l'égide de l'OCDE. Les auteurs, originaires de différents pays, se sont tour à tour penchés sur les politiques d'intégration étatiques destinées aux migrants des zones urbaines et sur les stratégies développées pour l'intégration des migrants à l'échelle municipale (OECD, 1998). Cette fois encore, les liens entre les villes et l'intégration sont analysés à partir des thèmes des politiques urbaines, du logement, de l'éducation, de la ségrégation urbaine, de l'emploi et de la participation, mais aussi des relations interculturelles et de la lutte contre les discriminations.

Dès lors, on peut définir les politiques locales d'intégration comme des politiques dont l'objectif est de mettre en place des dispositifs spécifiques ou de droit commun, élaborés par ou avec les villes, dans les villes, en vue de l'intégration des populations issues de l'immigration. Les chercheurs ont privilégié trois thèmes principaux : les politiques de l'habitat, les politiques urbaines, qui englobent les questions de logement, d'éducation, d'emploi, et les politiques de lutte contre le racisme et les discriminations. Certains se sont également intéressés à la question de l'autonomie des villes après avoir constaté l'importance des paliers de gouvernement supérieurs.

---

## L'HABITAT, POINT DE DÉPART DE L'ANALYSE DE LA GESTION DE LA DIVERSITÉ

Les municipalités sont intervenues auprès des populations issues de l'immigration de différentes manières. Les thèmes liés à l'habitat, tels l'accès au logement, la mixité sociale, la construction de logement sociaux, occupent, dans la littérature sur les politiques locales d'intégration, une place privilégiée non seulement parce qu'elles touchent de très près les populations immigrantes, mais aussi parce que ce sont les premières interventions menées par les pouvoirs publics auprès des travailleurs immigrés dans les années 60 et 70. Aujourd'hui, ce sont plutôt les questions de discrimination et d'ethnisation des pratiques d'attribution de logement qui attirent l'attention des chercheurs, principalement celle des chercheurs français, tandis qu'en Grande-Bretagne, ces questions sont abordées depuis les années 70.

La question du logement des immigrés a été largement étudiée par les géographes et les sociologues. Ces derniers ont examiné l'action des pouvoirs publics pour combattre l'insalubrité des logements et la ségrégation sociospatiale. Historiquement, c'est à travers le problème de l'habitat et du logement qu'apparaissent les questions d'immigration et d'intégration (Mahnig, 1999), puis, par extension, celles de quartiers et des relations interethniques. En effet, dans le contexte de la sédentarisation des populations immigrées, la prise de conscience de leurs conditions de logement déplorable a amené les pouvoirs publics à intervenir pour permettre leur relogement. En France, cela donnera lieu à la construction des cités de transit. Mais ce qui devait améliorer les conditions de vie s'est transformé en un véritable problème du fait de la dégradation des quartiers et des logements, et de la concentration des populations défavorisées. Les auteurs se sont intéressés, d'une part, aux dispositifs installés pour lutter contre la ségrégation sociospatiale et, d'autre part, à leurs effets.

Comme le mentionne Didier Lapeyronnie (1992), la politique de répartition de la population immigrée et celle de rénovation et de réhabilitation des quartiers défavorisés incarnent ce qu'il appelle *la double ambiguïté de l'intégration*, c'est-à-dire les orientations opposées que sont la reconnaissance des minorités et la promotion de l'égalité par le *sacrifice des différences culturelles et ethniques*. Mais, étant donné que les autorités locales contrôlent difficilement l'installation des populations immigrées sur leur territoire, elles ont plutôt jeté leur dévolu sur les politiques de rénovation urbaine.

Sous le même point de vue, Musterd, Ostendorf et Breebaart (1998) ont mené une recherche comparative sur les modèles de ségrégation ethnique dans les villes européennes ainsi qu'à Toronto, et sur les réactions politiques aux niveaux national et local. Ils ont décelé deux types de politiques formelles : les politiques de dispersion spatiale et les politiques de compensation territoriale qui correspondent à des

interventions dans la zone de ségrégation. Le premier type de politique a été pratiqué dans un nombre restreint de villes, notamment en France. Même s'ils sont explicitement à l'origine d'un certain nombre de lois, les immigrés et leurs conditions de vie ne sont pas mentionnés dans les lois qui affichent plutôt des préoccupations sociales en mettant l'accent sur la nécessaire recomposition des équilibres ethniques dans l'habitat et sur la dispersion spatiale (Kirszbaum, 1999). Ces lois reposent en effet sur les normes nationales que sont la non-discrimination et la dispersion.

Certains auteurs ont souligné les effets pervers de ces politiques du logement sur les processus d'intégration des immigrés, car leur mobilité résidentielle est bloquée (Béhar, 2001). Les tentatives d'instaurer la mixité sociale et ethnique en luttant contre les regroupements à caractère ethnique favorisent les pratiques de discrimination tandis que les populations n'ont pas accès à d'autres parties du parc locatif (Genest et Depriester, 2001; Maguer, 2002). Ainsi, certains organismes HLM mettent en œuvre des pratiques de peuplement qui vont à l'encontre des grands principes nationaux.

Comme l'explique Alain Battégay (1992), les recherches se sont orientées vers la production institutionnelle de l'ethnicité à travers l'étude des procédures d'attribution de logements sociaux dans un contexte de décentralisation qui permet cette gestion différenciée. Pour plusieurs auteurs, ces pratiques sont d'autant plus paradoxales et perverses que la possibilité pour les populations de faire reconnaître des procédés discriminatoires à leur endroit est extrêmement difficile malgré l'implantation d'un numéro d'appel gratuit pour les dénoncer<sup>19</sup>. Annick Tanter et Jean-Claude Toubon résument ainsi les effets pervers de cette politique :

L'examen de cette notion de mixité renvoie donc à l'analyse de la conceptualisation et de la mise en œuvre locale plus ou moins effective de stratégies de transformation sociale dans les quartiers considérés comme problématiques; et plus généralement à la question de la place de groupes stigmatisés dans la ville et des moyens de réduire leur visibilité. On peut faire plus précisément l'hypothèse que la réactivation du discours sur la mixité [quels que soient les termes utilisés] est corrélatif à l'entrée des immigrés dans le parc social et qu'il est devenu une forme implicite de la gestion locale de l'immigration et de ses effets sociaux (Tanter et Toubon, 1999 : 63).

En Grande-Bretagne, ce sont plutôt les politiques de lutte contre les discriminations dans le logement qui ont été privilégiées par les pouvoirs publics comme l'expliquent John Solomos et Gurharpal Singh (1990). Les recherches ont en effet montré que ce type de politique, dite de compensation, a été développé dans les pays où les États

<sup>19</sup> Le numéro 114 ou plate-forme nationale d'appel 114 est un service d'appel mis en place en mai 2000. Il est destiné aux personnes victimes de discriminations. Les fiches de signalement sont transmises par la plate-forme d'appel aux Commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC), créées en janvier 1999, qui les analysent et en assurent le traitement individuellement (Gorgeon et al., 2001).

nationaux ont adopté une politique de reconnaissance des minorités comme en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en Suède (Lapeyronnie, 1992)<sup>20</sup>. Celle-ci constitue en effet un cadre favorable pour que les autorités locales soutiennent des politiques *d'égalité raciale* dans le logement public en instaurant des services d'écoute, des formations à l'interculturel, en reconnaissant les besoins spécifiques (Solomos et Singh, *ibid.*).

Ces deux politiques que sont la compensation et la répartition, qui inclut à la fois la dispersion et la mixité, existent dans la plupart des pays européens. Les municipalités ont généralement appliqué l'une ou l'autre. Depuis les années 80, ces municipalités ont adopté des dispositifs plus larges visant à traiter la question de l'intégration par une approche globale et territoriale. Les chercheurs ont d'ailleurs bien cerné les différents dispositifs mis en œuvre dans différents domaines pour développer cette approche globale.

#### LES POLITIQUES URBAINES ET L'INTÉGRATION

Les politiques urbaines regroupent différentes politiques : la rénovation urbaine, la politique de la ville, les quartiers sensibles, autant d'orientations qui ont pris en considération les territoires en difficulté pour réactiver les processus d'intégration et le lien social rompu. Dans le cadre de ces politiques, qui attirent l'attention sur les conditions de vie, les populations immigrées sont rarement visées. Mais un ciblage de fait a été opéré à l'aide d'une intervention sur les zones d'établissement des populations immigrantes et des minorités. La plupart des chercheurs ont en effet démontré que la rénovation urbaine (interventions sur le bâti, sur l'accès au logement ou amélioration de l'accès aux services et aux équipements) avait été privilégiée dans les territoires à forte concentration d'immigrants (Lapeyronnie, 1992a; Solomos et Singh, 1990; Moore, 2001a).

Plus encore, les dispositifs lancés dans le cadre des politiques urbaines portent sur différents domaines d'intervention : l'économie, l'éducation, le logement et la participation civique et politique. Les recherches ont souvent privilégié l'approche comparative entre deux ou plusieurs pays. Nous avons mentionné la recherche de Sako Musterd, Wim Ostendorf et Matthijs Breebaart dans le paragraphe sur le logement, mais ils ont également pris en compte les initiatives municipales en éducation ou en emploi, en conservant leur grille d'analyse qui distingue les politiques de dispersion et les politiques compensatoires dans six pays européens. Ils montrent ainsi que les politiques d'éducation prioritaire mises en place dans certaines villes des Pays-Bas ou à Bruxelles

---

20 Notons que les politiques de reconnaissance des minorités des États nationaux ont pu être adoptées après les initiatives locales comme nous l'avons vu dans la section précédente (Musterd, Ostendorf et Beebaart, 1998).

---

reposent sur une forme de compensation territoriale et non sur un ciblage de populations (Musterd, Ostendorf et Breebaart, 1998).

Plusieurs études ont privilégié la comparaison entre la France et la Grande-Bretagne présentées comme deux modèles d'intervention opposés, même si, dans les deux cas, les pouvoirs publics ont mis en œuvre des programmes de renouveau urbain. Patrick Le Galès, comme d'autres auteurs, a bien fait ressortir le caractère *bricolé* de la politique de la ville en France et de l'*Inner City Policy* en Grande-Bretagne, deux politiques engagées pour répondre à des situations de crise qui perdurent (Le Galès, 1995).

Plus récemment, Damian Moore a adopté une démarche qui témoigne de l'évolution de la recherche dans ce domaine. Il a introduit la notion d'ethnicité dans son analyse des politiques urbaines enclenchées dans les villes de Marseille et Manchester. Il constate que les autorités locales britanniques tiennent compte explicitement des minorités ethniques. Dans le cas de la France, « si la gestion de l'ethnicité par les pouvoirs publics se fait essentiellement, comme en Grande-Bretagne, au niveau local, dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de développement social urbain, elle semble en revanche présenter un caractère implicite, non avoué » (Moore, 2001a).

Partout, on constate des initiatives en faveur du pacte social dans les quartiers urbains dans des domaines aussi divers que l'éducation, la sécurité publique, le développement économique, la lutte contre le chômage, la participation. Les réactions locales et nationales aux phénomènes de ségrégation sont principalement des politiques générales avec, dans certaines villes, des dispositifs précis (Musterd, Ostendorf et Breebaart, 1998). Tous les pays européens ont, à des degrés divers, mis en œuvre des politiques compensatoires sur des territoires *en crise*. Plus rares ont été les initiatives spécifiques basées sur une reconnaissance des minorités et des inégalités de traitement.

#### LA LUTTE CONTRE LE RACISME ET LES DISCRIMINATIONS

Dès les années 70, des recherches ont été menées en Grande-Bretagne. Des politiques d'égalité raciale dans le logement public ont été développées dans certaines municipalités, principalement durant les années 80 (Solomos et Singh, 1990). Au Québec également, plusieurs études, en particulier celle qu'a dirigée Micheline Labelle auprès de leaders de groupes ethnoculturels, ont permis de dresser un portrait des problématiques propres à la société québécoise (Labelle et Lévy, 1995).

Certains auteurs se sont demandé s'il existait véritablement des politiques municipales car, comme nous le verrons, ce domaine d'intervention est profondément marqué par le pragmatisme et par le rôle de l'État.

## PEUT-ON PARLER DE POLITIQUES LOCALES?

Dès l'apparition de ce champ de recherche, l'accent a été mis sur le contexte national de production de politiques locales d'intégration (Lapeyronnie, 1992). Le cadre législatif, la répartition des compétences, les politiques nationales sont autant de thèmes utilisés pour expliquer l'émergence et le contenu des politiques. Plus encore, les auteurs présentent parfois leurs recherches comme des analyses de politiques propres à un pays, tout en ayant une démarche empirique axée sur des villes particulières (Moore, 2001a; Ireland, 1994).

La capacité des villes à intervenir dans le domaine des relations interculturelles dépend fortement de leur autonomie par rapport aux niveaux de gouvernement supérieurs. Par exemple, les villes nord-américaines sont plus autonomes que les villes européennes (Rogers, 2000; Berthet et Poirier, 2000). En Europe, les villes britanniques sont considérées comme de véritables institutions de démocratie locale et comme des fournisseurs de services, alors qu'en France, les villes sont davantage des outils de représentation de la communauté locale par rapport au gouvernement central (Garbaye, 2000), ce qui explique certaines différences observées entre les villes dans leurs réponses à la diversité. En effet, on a attribué aux villes britanniques des compétences dans la gestion des relations raciales, ce que les auteurs interprètent comme la capacité du gouvernement national à *dépolitiser* l'enjeu de l'immigration et des relations raciales. Les minorités sont reconnues comme des interlocuteurs légitimes pour défendre leurs intérêts dans les conseils municipaux (Garbaye, 2000; 2001). En France, la situation est différente, car les minorités demeurent très marginalisées, et *la localisation* de la gestion de la question immigrée est majoritairement passée par la politique de la ville et des mesures contractuelles (Gaudin, 1999). Par contre, dans les deux cas, les politiques de la ville, ou tout au moins leur émergence, résultent bien plus de stratégies étatiques (Le Galès, 1995).

Ainsi, certaines études se sont penchées spécifiquement sur les initiatives locales pour constater que celles-ci étaient rattachées aux dispositifs nationaux. Dans le cas de la France, par exemple, l'inscription de la plupart des politiques mises en œuvre localement dans le cadre plus général de la politique de la ville, qui implique notamment des financements spécifiques, témoigne de la difficulté à enclencher des orientations inspirées par les enjeux proprement locaux. Selon Marcin Frybès, on ne peut donc véritablement parler de politiques locales :

Beaucoup d'actions menées au niveau local n'ont en fait aucune définition locale au sens propre du terme. Il s'agit bien plus d'une mise en œuvre ou d'une adaptation d'orientations nationales de façon quasi-automatique et souvent sans lien avec des problèmes locaux tels qu'ils se présentent réellement (Frybès, 1992 : 93).

L'implication des États dans la définition des politiques, par exemple dans la définition des dispositifs territorialisés gérés en partenariat avec les villes qui en constituent des acteurs parmi d'autres (Kirszbaum, 1999), sous-entend que les villes disposent d'un faible degré d'autonomie. Pourtant, c'est bien dans les villes que surgit véritablement la question immigrée car, au niveau national, elle est dissoute dans la question sociale et urbaine.

Les villes doivent en effet répondre à des demandes pour des politiques précises telles que la reconnaissance de besoins culturels spécifiques ou la lutte contre les discriminations raciales (Garbaye, 2000). Ces demandes représentent des défis importants pour les gouvernements locaux, particulièrement dans les pays où les droits politiques des immigrés sont plus développés (naturalisation facilitée comme en Belgique et en Grande-Bretagne, droit de vote aux élections locales aux Pays-Bas). Elles les obligent à adopter une position pour satisfaire une partie de leur électorat (*idem*).

Labelle *et al.* résumant ainsi les thèmes dominants dans les recherches qui se sont intéressées à la gestion municipale de la diversité :

- la municipalisation des questions relatives à l'intégration des minorités comme conséquence potentielle ou réelle de la décentralisation;
- les formes actuelles de la crise de l'État-nation qui posent les problèmes relatifs à la citoyenneté, qu'on l'envisage de manière juridique ou sociale et politique au sens large dans son rapport à la démocratie;
- les rapports entre l'État central et l'État municipal qui concernent le degré et le domaine où ce dernier est autonome du point de vue décisionnel;
- la capacité de l'État municipal de répondre aux revendications des groupes minoritaires et l'interprétation des relations entre l'État local et les groupes de pression;
- le poids des idéologies étatiques et leurs contradictions dans un même cadre national (multiculturalisme, antiracisme, intégration, etc.);
- le rôle des rapports informels de pouvoir entre la mairie et les groupes de pression (au sein de la mairie ou au sein des relations horizontales entre les groupes de pression) (Labelle *et al.*, 1996 : 266).

Mais la faiblesse des moyens engagés dans le cadre de l'application des politiques de gestion de la diversité s'exprime par un manque de budget, de personnel et de locaux. Ce manque montre à quel point la prise en compte des différences peut se réduire à un acte politique, à un effet d'annonce (Labelle *et al.*, 1996; Hénu, 1998; Gaxie *et al.*, 1999). L'autonomisation des interventions locales est compromise par la dépendance financière par rapport à d'autres institutions ou à des niveaux de gouvernement aux intérêts parfois divergents. De plus, l'application des principes de gestion demeure limitée par manque de coordination.

En somme, nous pouvons répartir les recherches sur les politiques en deux grands thèmes : l'analyse des politiques qui interviennent sur les conditions de vie (rénovation urbaine, aide à la recherche d'emploi) et les études des politiques qui font la promotion des droits (lutte contre le racisme, programme d'accès à l'égalité). Les premières ne s'adressent généralement pas explicitement aux populations immigrées. Dans les deux cas, les chercheurs ont démontré l'imbrication des dispositifs locaux et nationaux.

Depuis les années 90, une nouvelle réflexion portant sur les notions de citoyenneté et d'inclusion a vu le jour dans le débat public et dans la recherche universitaire. Les villes ont également fait l'objet d'une réflexion accrue à la suite des constats d'échec des orientations précédentes et, surtout, des orientations nationales. Elles apparaissent comme les principaux lieux et acteurs du renouvellement du lien social.

### **2.3 Quel modèle de gestion du pluralisme?**

Le dernier thème privilégié dans les recherches sur les politiques municipales de gestion de la diversité révèle en fait des orientations de recherche qui s'intéressent non plus à la question de la gestion de l'immigration et aux conditions d'intégration, mais à la diversité et aux conditions de production de politiques dites inclusives. Les chercheurs ont en effet étudié les types de réponses à la diversité adoptées dans les villes en essayant parfois de définir des types de villes. Dans ces recherches, les auteurs ont également abordé la question de l'autonomie des municipalités vis-à-vis des modèles privilégiés au niveau national. D'autres ont plutôt exploré la reconnaissance des besoins des minorités dans les politiques locales, en particulier les travaux portant sur l'aménagement pluraliste, multiculturel.

#### **LA CITOYENNETÉ ET L'INCLUSION : LES MODÈLES DE VILLES**

À partir des années 90, plusieurs constats relatifs au décalage entre les objectifs attendus de l'intégration et la situation réelle, notamment autour de la question de la représentation et de l'accès à l'égalité pour les minorités, mais aussi celle de la place

des jeunes des deuxième et troisième générations ont contribué à alimenter une réflexion globale sur la notion de citoyenneté (Solomos et Back, 2000)<sup>21</sup>. Les villes n'ont pas échappé à ce mouvement en raison du rôle qui leur est assigné dans la reconnaissance des différences. Alisdair Rogers identifie quatre principales raisons expliquant la pertinence de la transposition de la question de la citoyenneté à l'échelle des villes : la cité-État comme fondement même de la citoyenneté, la recomposition territoriale et politique des États nationaux et supranationaux (affaiblissement de l'État-nation), les liens entre l'appartenance à une communauté (nationale, ethnique, sexuelle) et la citoyenneté qui se matérialisent dans les villes, l'existence de variations locales dans le contenu de la citoyenneté (Rogers, 1998).

En s'inspirant des trois modèles de politiques présentés par Christine Inglis (1996)<sup>22</sup> concernant la relation entre des groupes ethniques et une société, Alisdair Rogers distingue quatre modèles idéologico-normatifs de la *bonne* ville : la ville de l'exclusion ou la ville divisée, la ville de l'assimilation, la ville multiculturelle et la ville de la différence. Les deux premières correspondent à deux modèles extrêmes et opposés : la ville divisée est celle où la ségrégation ethnique est maximale, par opposition à la ville de l'assimilation où la ségrégation est quasi absente, où les différences sont dissoutes dans l'espace. La ville multiculturelle et celle de la différence sont deux variantes du modèle différentialiste (Rogers, *ibid.*). La ville multiculturelle peut recéler deux acceptions du multiculturalisme : un multiculturalisme institutionnalisé, qui fixe les identités collectives et dont les frontières sont imposées d'en haut, et un multiculturalisme intégrationniste pour lequel l'identité sociale est relationnelle, ce qui laisse plus de place à la négociation et permet une appropriation des différences. Enfin, la ville de la différence, inspirée de la théorie d'Iris Marion Young (Young, 1990, citée par Rogers, *ibid.*), fait de la ville le lieu par excellence du vivre ensemble : c'est dans la ville que peut s'exprimer une différenciation sociale sans exclusion, une différenciation multifonctionnelle de l'espace, l'attrait de l'autre (ce qu'elle appelle l'érotisme de la ville) et l'action politique dans l'espace public. Alisdair Rogers termine en soulignant la difficulté à transcrire concrètement ces propositions *idéologico-normatives*.

Le projet *Multicultural Policies in Multicultural Cities* du projet MOST-UNESCO, lancé en 1997, répond, en partie, à cette question sur la traduction empirique des modèles définis a priori. Ce programme de recherche, qui a donné lieu à des études approfondies des villes européennes, a été conçu pour comprendre comment les autorités locales de différents pays européens ont favorisé la participation des minorités.

21 Pour un tour d'horizons des différents concepts développés tels que citoyenneté transnationale, citoyenneté inclusive, etc. voir Kymlicka et Norman, 1994; Koopmans and Statham, 2000.

22 Celle-ci distingue le modèle assimilationniste, le modèle différentialiste et le modèle multiculturaliste qui accepte les différences culturelles et sociales des minorités ethniques (Inglis, 1996).

Il analyse les types d'institutions mises en place pour les minorités. Le questionnement autour de la citoyenneté comprend différents modes d'exclusion : l'exclusion du marché du travail, de l'accès à la protection sociale, etc., et pas seulement l'exclusion de la démocratie représentative. Pour chacune des villes étudiées<sup>23</sup>, la recherche portait sur l'identification des *canaux de mobilisation*, c'est-à-dire sur les organisations, les actions et les institutions qui ont pu favoriser la participation des immigrés et des minorités. Les chercheurs ont observé d'importantes variations d'une ville à l'autre, à la fois dans les philosophies véhiculées et dans les dispositifs concrets (Tillie, Rogers et Vertovec, 2001).

Outre la connaissance des actions menées dans ces villes, l'objectif du projet est également d'élaborer une typologie théorique des modes de citoyenneté ou de participation dans ces villes. Dans plusieurs villes analysées, les chercheurs ont décelé une évolution des interventions locales d'un modèle de type *group-specific* à un modèle *issue-based* ou *problem-oriented*, c'est-à-dire que les villes ciblent de moins en moins des groupes particuliers, mais visent les enjeux (*idem*).

Michael Alexander interprète ces évolutions à partir de la notion de relations Hôte-Étranger (*Host-Stranger Relation* ou *HSR*). Il démontre que ces relations conditionnent le type ou la phase de politique. Sur la base de données secondaires portant sur une trentaine de villes, dont celles du projet MOST, il a élaboré sa typologie des politiques locales envers les migrants (*Local Policies toward Migrants*). Cette typologie lui permet d'examiner les différences spatiales et temporelles, comme les évolutions observées dans les villes (passage d'une conception pluraliste des politiques locales à un modèle interculturel dans lequel les différences ne doivent pas être trop valorisées) (Alexander, 2003).

Comme le souligne l'auteur, cet outil analytique demeure perfectible pour deux raisons principales : les sources secondaires sur lesquelles il est bâti proviennent d'une littérature sur les villes européennes datée des années 90. Une actualisation des réponses des villes serait donc nécessaire. De plus, l'absence de politique n'implique pas un manque d'intérêt pour la problématique de la reconnaissance de la diversité.

Cependant, cet outil demeure intéressant pour approfondir la recherche dans une ville et soulève des questions importantes. Les nouvelles villes de l'immigration telles que Barcelone ou Athènes vont-elles connaître les mêmes évolutions que les *vétérantes* comme Birmingham ou Amsterdam? Peut-on expliquer les trajectoires identiques par

---

23 Il s'agit, entre autres, des villes d'Amsterdam, de Marseille, de Paris, de Lisbonne, de Zurich, de Tel Aviv, de Birmingham, d'Athènes, de Barcelone et de Bruxelles.

des caractéristiques communes des villes ou s'agit-il d'une coïncidence? Enfin, quelle est l'importance du contexte national? (Alexander, 2001).

Autant de questions qui témoignent du chemin à parcourir dans l'analyse des villes et de la diversité. L'auteur considère que le contexte politico-institutionnel est une autre variable pertinente pour l'analyse des politiques locales envers les migrants, au même titre que la variable relations Hôte-Étrangers qu'il utilise. Comme d'autres, il questionne l'autonomie des villes par rapport au modèle de gestion de la diversité qui prévaut dans le pays.

#### QUELLE AUTONOMIE?

Si le thème de l'autonomie des villes, non plus comme producteurs de politiques, mais par rapport à la philosophie de la différence qu'elles véhiculent, n'est pas l'objectif premier des recherches portant sur la gestion locale de la diversité, plusieurs auteurs le mentionnent. Le contexte national, qu'il s'agisse de la structure politico-administrative ou du mode de reconnaissance des différences, demeure prédominant du fait de l'influence qu'il exerce sur les villes.

Tout d'abord, les différents niveaux de gouvernement, que ce soient les États-nations, les régions, les gouvernements supranationaux (comme la Communauté Européenne) sont producteurs de normes et de lois qui constituent un cadre contraignant pour les villes. Par exemple, ce sont les États nationaux qui fixent les conditions d'établissement et les critères d'attribution de la citoyenneté. Ainsi, la *Loi sur le multiculturalisme canadien* de 1988 et l'existence des chartes canadienne et québécoise des droits de la personne imposent des limites que les villes doivent respecter. En comparant la France à la Grande-Bretagne, Romain Garbaye (2000) montre bien l'impact du régime de citoyenneté sur le local par le simple fait d'attribuer ou non le droit de vote aux minorités ethniques<sup>24</sup>. Il rappelle l'importance de ne pas surestimer ce facteur par rapport à d'autres. Comme le souligne Alisdair Rogers (1998), dans le contexte actuel, les villes sont inscrites dans des réseaux de relations verticales comprenant de fortes interactions d'une échelle à l'autre. Par exemple, le virage civique pris par le gouvernement du Québec en matière de relations interculturelles a trouvé son équivalent dans la politique de certaines villes et dans les organismes non gouvernementaux, qui se sont inspirés des orientations nationales de façon plus ou moins explicite (Germain *et al.*, 2003). Le phénomène est identique en France où de nombreuses villes s'inscrivent dans le modèle prédominant à l'échelon national (Berthet et Poirier, 2000).

<sup>24</sup> Patrick Ireland a également démontré que les facteurs institutionnels tels que les politiques d'intégration, les lois sur la citoyenneté et l'action des gardiens (gatekeepers) institutionnels déterminent les formes que prend la mobilisation des immigrants au niveau local, comme en témoignent les différences observées d'un pays à l'autre entre les communautés immigrées de même origine (Ireland, 2000; 1994).

Corrélativement, certaines contraintes budgétaires, parfois conditionnées à ces orientations idéologiques, peuvent influencer les orientations prises localement. Cette influence peut s'expliquer par la dépendance financière des villes et de leurs partenaires pour la conduite de programmes sociaux, influence qui limite les initiatives proprement locales (Labelle *et al.*, 1996). Comme le mentionne Anne-Laure Ansellem, les politiques engagées par les municipalités ne peuvent être totalement détachées du national, ne serait-ce que pour des raisons financières (Ansellem, 1998).

On peut toutefois se demander si certaines villes ne vont pas à l'encontre des principes nationaux ou, au contraire, si elles ne se servent pas de ce cadre pour limiter leurs interventions. Les recherches sur les villes permettent de saisir la complexité et l'ampleur de ces questions. L'exemple de la ville de Stuttgart est souvent mentionné. Ses orientations multiculturelles sont en totale contradiction avec la politique de l'État fédéral qui ne considère pas l'Allemagne comme un pays d'immigration malgré l'importance et la pérennité du phénomène (Friedman et Lehrer, 1997)<sup>25</sup>. Plus généralement, d'importantes différences peuvent être identifiées d'une ville à l'autre dans un même pays. Ces différences peuvent être interprétées comme l'adaptation des villes à un contexte contraignant, mais qui ne les dépossède pas de tout pouvoir de décision. L'exemple d'Amsterdam est à ce titre intéressant. Depuis la décentralisation en districts, en 1999, les districts ont obtenu des compétences qui incluent la plupart des politiques des minorités, notamment en santé et en éducation. D'importantes variations entre les districts ont pu être observées dans les politiques mises en œuvre (Kraal, 2001). De leur côté, certaines municipalités françaises ont pu développer des pratiques et des politiques d'accommodement ou de reconnaissance de la diversité dans le cadre de la politique urbaine (Ansellem, 1998), tout en réaffirmant un attachement fort au modèle républicain qui vise à dépasser les différences ethnoculturelles pour construire *une communauté de citoyens libres et égaux*.

Mano Candappa et Danièle Joly ont également réalisé, dans cinq secteurs, une analyse comparative des expériences des minorités ethniques en relation avec le gouvernement local britannique. Ils ont identifié les politiques et les pratiques locales relatives aux communautés ethniques dans différents domaines tels que le logement et l'éducation. Ils ont montré que, si la politique de l'égalité des chances adoptée par le gouvernement britannique était généralement bien acceptée, certaines autorités locales préféraient l'option multiculturelle, surtout en éducation, option considérée comme plus « douce ». Ils ont également constaté que la généralisation s'avérait difficile, mais que leur étude

---

25 Notons cependant que les mesures prises par la municipalité peuvent aussi être considérées comme l'exception qui confirme la règle puisque les tentatives de la coalition au pouvoir d'influencer la politique nationale pour une plus grande ouverture et une reconnaissance des apports et de la permanence de l'immigration ont jusqu'à présent échoué (Friedman et Lehrer, *ibid.*).

suggérait que l'aspect politique et électoral (politisation des communautés, oppositions entre conseillers municipaux) jouait un rôle important dans les choix opérés par les autorités locales (Candappa et Joly, 1994).

Alisdair Rogers (2000) se réfère au rôle croissant des villes en tant que nouvel agent politique, intermédiaire entre les processus locaux et globaux, même si l'absence d'un état central fort rend la tâche plus facile que dans un pays fortement centralisé, comme nous l'avons vu.

Le dernier élément à mentionner concerne le sens des interventions pour les acteurs. En effet, une même politique, ou une absence de politique, peut revêtir des significations opposées. Par exemple, L'implantation de structures de représentation, comme les conseils consultatifs, peut témoigner tout autant d'un souci de reconnaissance vis-à-vis des minorités présentes sur le territoire que d'une volonté d'exclusion. Plus encore, cette implantation peut correspondre soit à une mesure avant-gardiste, comme l'AmkA à Stuttgart considérant le contexte allemand, soit à une infime partie de l'intervention réelle ou potentielle, comme en témoignent les nombreuses critiques formulées à l'égard des conseils consultatifs belges. Au mieux, les conseils se font l'écho des demandes des minorités présentes dans la commune, mais ils peuvent aussi être instrumentalisés et constituer des lieux d'information ou de contrôle, pour le pouvoir local (Martiniello, 1994; Francq, 1992). L'absence même de politique peut aussi correspondre à différentes façons d'appréhender la problématique.

De fait, certaines municipalités qui refusent toute politique d'intégration mettent en œuvre des dispositifs qui dans d'autres communes sont labellisés comme des dispositifs spécifiques d'intégration; comme l'aide aux devoirs dans des quartiers où la population d'origine étrangère est décrite comme importante (Gaxie, 1999 : 2).

Afin de mieux saisir les enjeux de la gestion de la diversité dans les villes, il apparaît important de dépasser l'identification des dispositifs locaux pour se tourner vers les pratiques concrètes. La dimension empirique de la réflexion est une des ambitions des textes qui prennent le parti de l'aménagement pluraliste.

## L'AMÉNAGEMENT PLURALISTE

Parallèlement au développement de la réflexion sur la citoyenneté, une nouvelle notion a fait son apparition depuis quelques années. Elle est basée sur des questionnements autour de l'inclusion, non plus dans une communauté politique, mais dans l'aménagement des espaces où se déploie cette communauté. L'aménagement pluraliste traite la question de l'inclusion dans une perspective concrète, matérielle, d'intervention sur les conditions de vie, alors que la citoyenneté repose sur une réflexion plus

philosophique et abstraite du vivre-ensemble. Mais paradoxalement, cette notion d'aménagement pluraliste ou multiculturel<sup>26</sup> comporte des imprécisions dès lors que l'on s'intéresse aux modalités concrètes de son opérationnalisation.

Les auteurs qui ont abordé l'aménagement pluraliste ont analysé l'impact de la diversité et des politiques qui en découlent sur les processus d'aménagement. Les politiques de multiculturalisme touchent ces processus de trois façons. La race et la culture sont considérées comme des catégories analytiques pertinentes pour gérer les besoins du public. Ces politiques examinent également la réceptivité des aménageurs aux besoins des populations diverses, c'est-à-dire comment celles-ci sont reçues lorsqu'elles formulent une demande : les procédures sont-elles biaisées? Enfin, les procédures d'implication des citoyens dans le processus de planification doivent désormais tenir compte des politiques multiculturelles, les adapter (Qadeer, 1997). De même, Huw Thomas et Vijay Krishnarayan (1994) allèguent deux principales raisons pour lesquelles l'aménagement est concerné par le pluralisme : des groupes ethniques différents peuvent avoir des utilisations diverses de l'environnement naturel et construit, et véhiculer des demandes elles aussi différentes. De plus, il est prouvé que les procédures administratives et les règlements peuvent placer les minorités dans une situation défavorable en l'absence d'action positive spécifique.

En effet, l'aménagement pluraliste ou multiculturel concerne la façon dont les aménageurs tiennent compte, ou devraient tenir compte, du pluralisme des communautés auprès desquelles ils interviennent. Ce thème de recherche vise à comprendre comment le système de planification peut être modifié afin d'être plus juste vis-à-vis des différentes communautés, non seulement en considérant les besoins exprimés par les individus et les groupes, mais en développant une ouverture à la diversité qui dépasse les domaines traditionnellement multiculturels, comme la culture (Thomas et Krishnarayan, 1994). Certains auteurs ont décrit quelle forme l'aménagement pluraliste pouvait prendre dans différents domaines tels le logement, les institutions, etc. (Qadeer, 1997).

On peut dire à la suite de Mohammad Qadeer que : « In urban planning, multiculturalism means creating urban forms, functions, and services that promote a plurality of lifestyles and sustain ways of satisfying common needs » (Qadeer, 2000: 16). En somme, l'aménagement pluraliste ou multiculturel s'inscrit dans le mouvement plus large du postmodernisme dans les villes (Fillion, 2003). Il se situe parfaitement dans les réflexions mentionnées plus haut sur la citoyenneté et dans la conception

---

26 La distinction entre l'aménagement pluraliste et l'aménagement multiculturel n'a pas véritablement été définie. On peut cependant dire que l'aménagement pluraliste inclut d'autres sources de différenciation, comme l'orientation sexuelle, tandis que l'aménagement multiculturel fait directement référence aux distinctions ethnoculturelles.

---

dominante (sinon dans les faits, du moins dans les écrits) selon laquelle l'assimilation n'est plus la conséquence à long terme du cosmopolitisme, mais où les différences doivent être modulées dans une logique d'inclusion dans une communauté de citoyens et non dans un esprit d'exclusion des groupes les uns par rapport aux autres. Toujours selon Mohammad Qadeer, « the concentration of one or another group in an area by choice is within the scope of public values as long as others are not systematically excluded. » (Qadeer, 1997 : 493).

Être sensible (*sensitive*) aux différences implique notamment d'intégrer dans les procédures des stratégies autonomes, proactives, qui prennent en considération les différences en adoptant une démarche compréhensive. Mais que signifie prendre en considération les différences? Quelles formes concrètes d'aménagement cela entraîne-t-il? Les travaux empiriques ont bien montré l'éventail des initiatives de certaines villes et leur capacité à développer des stratégies d'aménagement plus inclusives (Germain et Gagnon, 2003).

Les auteurs ont également présenté les difficultés éprouvées par plusieurs aménageurs à inclure véritablement la diversité ethnoculturelle dans leurs préoccupations quotidiennes (Wallace, 2000). Pour Fillion (2003), l'aménagement souffre d'un décalage croissant entre les discours souvent offensifs, progressistes et idéalistes et les pratiques qui demeurent relativement conventionnelles. Ce regard posé sur l'aménagement en général concerne particulièrement l'aménagement multiculturel. Les propositions formulées dans ce champ de recherche demeurent largement abstraites, voire normatives, d'autant plus qu'elles ne permettent pas de démontrer l'impact véritable que pourrait avoir la mise en œuvre de procédures d'aménagement telles qu'elles sont conçues par les auteurs. Comme le soulignent Annick Germain et Julie Gagnon (2003), l'aménagement pluraliste correspond davantage à un plaidoyer pour un renouvellement des pratiques de planification urbaine.

D'autres limites s'ajoutent à cette critique. Plusieurs chercheurs ont mentionné le dilemme de l'aménagement pluraliste qui vise à créer des politiques différentes pour des groupes différents (Wallace, 2000). Il s'agit d'une critique souvent formulée à l'égard du postmodernisme qui, selon les auteurs, aurait tendance à favoriser la fragmentation. Fillion (2003) décrit par exemple l'existence d'un risque de rupture dans la communication entre les groupes sociaux séparés par une distance culturelle croissante : sous la pression de phénomènes, comme le phénomène NIMBY, elle se traduit par une distance spatiale. De plus, ces personnes ou ces groupes différents ont des pouvoirs distincts selon leur situation sur la scène locale. Il importe donc de définir un code d'éthique et des procédures inclusives permettant l'expression et de prendre en

considération des intérêts quel que soit le degré de pouvoir des groupes qui expriment ces demandes (Qadeer, 2000).

Cette capacité des aménageurs à influencer les comportements est utopique, car les processus entrepris ne permettent pas souvent l'application de principes d'aménagement. Leur efficacité semble donc limitée (Qadeer, 1997; Fillion, 2003).

Par contre, le principal apport de l'aménagement pluraliste est de revendiquer une certaine conscience des différences, une sensibilité au sein des pouvoirs publics, des institutions et des organisations. « Multiculturalism in planning is preeminently a matter of awareness of race and culture among planners and public officials. » (Qadeer, *ibid.* : 493). Cette conscience se concrétise non seulement par les dispositifs installés pour favoriser l'accès à l'égalité et la prise en compte de la diversité, mais également par les conditions d'établissement de ces procédures, en particulier par la capacité des individus à s'approprier l'idée d'inclusion et les principes d'aménagement. Bref, l'inclusion dans la gestion de la diversité n'est pas qu'une question de procédures, mais également une question de pratiques et de représentations.

Alors que les modèles sont parfois érigés en dogmes dans les débats publics, l'évolution des réflexions sur la gestion de la diversité conduit à ce que l'on prenne davantage en considération les conditions locales de production et d'application des politiques, sans toutefois négliger les forces globales et les interactions. En effet, les travaux sur la gestion de la diversité et les questionnements qu'ils suscitent portent à s'intéresser non plus aux politiques, à leur contenu et à leur degré d'autonomie, mais bien à leur réalisation.

L'examen des pratiques de gestion de la diversité devrait justement permettre d'atteindre un niveau de connaissance plus large pour plusieurs raisons. Il permet de documenter ce qui se fait dans différentes villes, même en l'absence de politiques formelles qui, comme nous l'avons vu, ne peuvent constituer une garantie et sont susceptibles de demeurer très symboliques. De plus, la redéfinition des modes de gouvernance urbaine conduit à s'intéresser non plus aux procédures, c'est-à-dire aux politiques, mais aux acteurs et aux interactions au cœur des processus de décisions.

### **3. DES POLITIQUES AUX PRATIQUES DE GESTION DE LA DIVERSITÉ : PERSPECTIVES DE RECHERCHE**

Ce survol des politiques adoptées dans différentes villes européennes et canadiennes et l'examen de la littérature portant sur ce que nous appelons la gestion municipale de la diversité confirment que la question du pluralisme constitue désormais un enjeu incontournable pour les autorités locales qui y ont répondu de façons différentes en adoptant ou non des politiques formelles dans plusieurs domaines d'intervention. Parmi les auteurs qui se sont intéressés aux conditions locales et globales conduisant à l'adoption de ces politiques, à leur contenu et aux « idéologies » qu'elles véhiculent, plusieurs ont mentionné l'importance d'examiner leur application concrète. En effet, quelles que soient les différences entre les villes, les politiques de gestion de la diversité sont souvent souples et rassemblent une multiplicité d'acteurs.

Dans ces conditions, comme le suggère Patrick Simon (1999), il est important de s'intéresser à la « traduction empirique » de ces politiques, non seulement du fait de leur caractère intrinsèquement pragmatique, mais également en raison du développement de nouveaux modes de gouvernance urbaine installés dans les villes. Cela nous amène à considérer les différents acteurs qui jouent un rôle croissant dans la prise de décision.

#### **3.1 Le pragmatisme et la gestion de la diversité**

Nous avons vu qu'il existait des différences entre les villes d'un pays à l'autre, même au sein d'un même pays, dans les réponses apportées par les autorités locales aux enjeux soulevés par la présence d'immigrants et de minorités ethnoculturelles sur leur territoire. Nous avons également remarqué que la signification d'une même politique pouvait varier dans le temps. Ces variations et ces changements sont l'expression de la nature même des politiques municipales de gestion de la diversité, et des dispositifs qui les accompagnent, et sont profondément marqués par un certain pragmatisme. Ce pragmatisme résulte de la conjonction de leur caractère ad-hocratique et du contexte dans lequel ils émergent, c'est-à-dire en réaction à un certain nombre de pressions exercées sur les administrations locales qui répondent par des choix politiques (Labelle *et al.*, 1996) dans un contexte de transformation des modes de gouvernance urbaine.

#### **DES POLITIQUES DE NATURE AD-HOCRATIQUE DANS UN CONTEXTE DE GOUVERNANCE**

Dans la littérature, les auteurs mentionnent souvent le caractère *ad hoc* des réponses à la diversité soit pour caractériser les conditions d'élaboration des politiques, soit pour définir la mise en place de dispositifs en dehors de politiques formelles (Germain, Dansereau *et al.*, 2003; Gaxie *et al.*, 1999; Qadeer, 1997). Ce fonctionnement ad-

hocratique provient de l'émergence de politiques de fait, qui se distinguent des politiques officielles. Mark J. Miller (1986) a utilisé ce terme pour définir les modèles de formation et d'instauration des politiques d'accueil de travailleurs étrangers en Allemagne, en Suisse et en France. Selon lui, ces modèles sont la source du malaise entourant la question de l'immigration, bien plus que peut l'être la cohabitation avec les immigrants. Les incohérences et les contradictions fondamentales de ces politiques sont à l'origine d'un fonctionnement ad-hocratique qu'il considère comme inefficace.

Ambivalence over immigration goals and poor execution of plans and administrative structures conceived in the 1945-1947 period fostered the development of ad-hoc procedures that characterized French immigration policy until the 1970s (Miller, 1986: 67).

Dans ce texte, l'ad-hocratie représente une certaine improvisation et une prise de décision inspirée par des considérations à court terme. Mais il s'agit d'un phénomène plus global et complexe.

Cette notion d'ad-hocratisme, qui préfigure celle de gouvernance, a en effet été définie en 1971 par Alvin Toffler pour décrire l'émergence d'un nouveau système d'organisation concurrençant la *bureaucratie*. Cette dernière se distingue par trois caractéristiques principales : la permanence, la hiérarchie et la division du travail. Si l'industrialisation a contribué à l'avènement de la bureaucratie, les transformations réalisées dans la société postindustrielle, caractérisées entre autres par la mondialisation, et les exigences nouvelles portant sur la circulation de l'information sont à l'origine de profonds changements dans les modes d'organisation. Le développement de la gestion de projet qui « consiste à former des équipes à court terme chargées de résoudre des problèmes précis » et l'effondrement de la hiérarchie, à cause de la multiplication de ces équipes d'experts, font partie des principales caractéristiques de l'ad-hocratie. Formés sur une base ponctuelle, ces regroupements sont destinés à être dissouts une fois la solution trouvée. Alvin Toffler repère le développement de l'ad-hocratie tant dans l'entreprise privée, notamment dans le secteur de l'aéronautique, qu'au niveau des gouvernements. « On y a recours quand la tâche à accomplir sort de la routine, quand il s'agit en fait d'un problème unique » (Toffler, 1971 : 136).

C'est justement le caractère unique de la problématique de l'immigration, telle qu'elle apparaît au niveau local dans ce contexte de transformation de la société, qui contribue au développement de réponses ad-hoc. De nature transversale, le soutien des autorités locales disparaît quand l'objectif d'intégration est atteint. En effet, leurs interventions permettent de pallier les difficultés éprouvées par les populations issues de l'immigration et tendent vers un idéal de société où ces interventions seraient totalement inutiles. Ainsi, « l'immigration apparaît tout d'abord comme un "problème pratique" »

---

qu'il faut gérer » (Gaxie *et al.*, 1999 : 5). Cette gestion entraîne le plus souvent des réponses *ad hoc* dans le cadre de l'activité ordinaire (Toffler, 1971).

Comme le souligne Daniel Gaxie (*ibid.*), aborder les questions d'immigration et d'intégration constitue un risque politique qui peut s'avérer lourd de conséquences. Cette sensibilité, voire cette dépendance, au changement est typique d'un fonctionnement ad-hocratique qui repose sur la coopération et l'ajustement mutuel dans le cadre de relations changeantes.

Cette nature ad-hocratique, qui est parfois l'essence même des politiques de gestion de la diversité, est constitutive du pragmatisme décelé dans les analyses portant sur la mise en œuvre de ces politiques. Mais elle est souvent présentée comme un dysfonctionnement, comme un élément négatif qui pervertit la prise de décision et le mode d'intervention publique, par opposition à un mécanisme planifié et une stratégie compréhensive (Miller, 1986; Thomas et Krishnarayan, 1994).

Cela dit, l'ad-hocratisme décrit surtout le processus d'élaboration des politiques et les conditions de leur application. Il constitue une composante du caractère pragmatique de la gestion de la diversité. Germain, Dansereau *et al.* (2003) ont bien montré la double dimension pratique des politiques mises en œuvre dans l'agglomération montréalaise. D'une part, ces politiques définissent généralement des projets très ciblés malgré leur caractère parfois abstrait dans les principes qu'elles affichent, d'autre part, l'application des principes généraux s'effectue de façon différenciée en fonction des interactions et des acteurs influencés par les conditions locales (*ibid.*). Dans le cas de la France, Catherine Gorgeon et Renaud Epstein parlent également d'une « impression de forte contingence locale » des politiques locales d'intégration (Gorgeon et Epstein, 1999 : 6). Ce caractère ad-hocratique résulte non seulement de la nature de l'enjeu, de sa nouveauté, mais également du contexte général dans lequel il émerge, contexte marqué par les transformations des modes d'action publique.

La notion de gouvernance sert à qualifier ces transformations caractéristiques du contexte de redéfinition du rôle de l'État, par opposition aux modes d'action qui prédominaient durant l'avènement de l'État-Providence. Associée au contexte urbain, la gouvernance permet de décrire les différents facteurs entrant dans la définition des politiques locales et les interactions qui influencent cette définition dans le cadre de la disparition de la relation verticale nationale-locale. Elle est ainsi marquée par l'éclatement des vecteurs d'information et de formulation des normes et par la diversification des acteurs en présence.

Elle sert en effet à désigner une transformation des cadres et du contenu des politiques urbaines. Cette transformation s'opère sur fond de globalisation des sphères politiques, économiques et culturelles, de recomposition des relations entre les États et les collectivités locales, de recherche de « partenariats » entre institutions publiques et privées, de mouvements associatifs particulièrement actifs en milieu urbain et demandant un plus grand respect pour la démocratie locale (Jouve, 2003 : 21).

Favorisés par la globalisation et la décentralisation, les nouveaux modes de gouvernance urbaine sont marqués par le partenariat et la contractualisation. Ils mettent en scène des acteurs aux identités et aux parcours différents pour des publics distincts (Gaudin, 1999). Les pratiques municipales de gestion de la diversité constituent donc un champ d'investigation à développer pour qui s'intéresse aux interactions sociales et à l'expression quotidienne du pluralisme.

En effet, les pratiques de partenariat sont courantes dans le domaine de l'immigration et de l'intégration, où le milieu associatif joue un rôle de premier plan dans l'application des politiques ou dans la prise en charge de ces questions au niveau local. Une des conséquences de l'ad-hocratisme et du contexte de gouvernance est l'instauration de partenariats qui mettent en scène des acteurs porteurs d'identités et de représentations différentes qui vont influencer leur compréhension du monde et leurs actions.

Avant d'examiner plus avant les pistes de recherche qui découlent de ces réflexions, revenons sur la notion même de gestion de la diversité au niveau local

#### UN ESSAI DE DÉFINITION

D'un point de vue théorique, la gestion municipale de la diversité n'a fait l'objet d'aucune véritable conceptualisation. Comme nous l'avons vu, elle recouvre un ensemble d'orientations généralement considérées comme opposées ou correspondant aux orientations nationales. Peu de chercheurs emploient directement ce terme qui regroupe un ensemble de politiques élaborées et menées au niveau local. Dans les pays anglo-saxons, les mesures prises dans ce domaine relèvent généralement de la lutte contre le racisme et les discriminations. C'est notamment le cas en Grande-Bretagne, depuis le milieu des années 1970, au moyen d'une politique des relations raciales, aux Pays-Bas, avec la politique des minorités et, au Canada, dans le cadre de l'application du multiculturalisme. Dans le reste de l'Europe, où la notion d'intégration prédomine, ce sont principalement les politiques locales d'intégration qui ont suscité l'intérêt des chercheurs, politiques dont l'émergence remonte aux années 1980. Elles ont pour objectif l'amélioration de l'intégration sociale, économique et politique des populations issues de l'immigration.

Mais la gestion municipale de la diversité concerne des dispositifs plus larges que les politiques d'intégration. Le terme d'intégration sous-entend en effet un processus d'adaptation quasi linéaire et univoque. Ce processus désigne l'adhésion aux valeurs de la société d'accueil et un recul des particularités culturelles qui doivent demeurer dans la sphère privée. Ainsi, Michael Alexander (2001; 2003) préfère utiliser le terme de « politiques locales à l'égard des migrants » (*Local Migrant Policies*) plutôt que celui de « politique locale d'intégration » :

All these may be termed 'local migrant policies' in that they are initiated or largely determined by the municipality, and have a significant impact on the local migrant population, whether through specific, migrant-targeted measures or general [population or area-based] measures (Alexander, 2001 : 3).

Cette formulation, moins connotée, permet d'inclure les politiques dites de droit commun qui s'adressent à toute la population et qui peuvent avoir des effets concrets sur les populations issues de l'immigration.

Par contre, en faisant directement référence à l'immigration, le terme de *Local Migrant Policy* restreint la population concernée par les dispositifs locaux alors que, dans les faits, ces dispositifs peuvent toucher les minorités régionales, comme les minorités racisées non immigrantes. Nous pensons notamment aux politiques de compensation et aux programmes d'accès à l'égalité mis en œuvre pour lutter contre les inégalités de fait, historiques, et contre les discriminations.

Dès lors, l'intérêt majeur de la notion de gestion municipale de la diversité est de ne présupposer ni le type d'intervention (intégration, accès à l'égalité, participation politique, etc.) ni la population ciblée ou concernée, même indirectement.

On peut en effet relever plusieurs types de réponses municipales : les réponses « corporatives », correspondant au positionnement formel de la municipalité, et les réponses « sectorielles », plus informelles, équivalant aux différents moyens pris par les services municipaux pour gérer la diversité dans le cadre de leurs interventions auprès du public (Friskén et Wallace, 2002).

La notion de gestion municipale fait donc référence autant à des pratiques qu'à des politiques, à des programmes ou à des orientations, en bref, à toutes les dispositions politiques et institutionnelles, formelles ou informelles, *ad hoc* ou planifiées, formulées par les pouvoirs publics et qui vise à tenir compte directement ou indirectement (par des politiques de droit commun) de la diversité ethnoculturelle. Elle peut également faire référence à une absence d'action.

And what do we mean by the management of diversity ? We certainly don't mean "manage" in the sense of containment or control – the word "management" is used to signal that there are a huge number of practices, programs and policies put in place by an equally huge number of public, private and civil society actors and organizations that interrelate, coordinate and contradict each other and that all together affect the ways in which immigrants come to Canada, settle here and the ways in which Canadian cities have, and have not, adapted/been transformed/successfully integrated these new Canadians (Andrew, 2004: 8).

Cette gestion permet donc de désigner sous une même appellation les différentes manières dont les villes réagissent par rapport à la présence accrue de populations culturellement diverses, à des demandes, à des problèmes, à des besoins exprimés par ces populations ou en leur nom, ou contre elles.

### **3.2 Les dynamiques locales et les représentations individuelles**

L'ad-hocratie à l'origine des politiques de gestion de la diversité et le contexte de gouvernance dans lequel elles se déploient contribuent à la pérennisation d'un pragmatisme qui, même s'il offre une flexibilité utile, limite l'ampleur des interventions et leur portée à long terme. En effet, la multiplicité des acteurs accentue l'influence des contextes locaux et rend la réalisation des objectifs qui soutiennent les politiques et les dispositifs dépendante des représentations individuelles.

#### LES PRATIQUES LOCALES

On observe un décalage entre les politiques et les pratiques de gestion de la diversité qui s'exprime différemment selon les municipalités. Dans certains cas, les autorités suivent une politique de reconnaissance des différences indéterminée ou de façade, qui ne se traduit donc pas par des dispositifs concrets. Dans d'autres cas, les municipalités s'en tiennent à une politique générale qui comporte des aspects particuliers, correspondant, dans d'autres situations, à une véritable politique spécifique (Gaxie *et al.*, 1999).

En France, l'indifférenciation *de jure* et l'ethnisation *de facto* (Simon, 1999) constituent le principal paradoxe de la mise en pratique des politiques de gestion de la diversité. Quant aux questions portant sur l'ampleur des moyens et la conception du pluralisme, elles accentuent l'ambiguïté de ces politiques.

Ce constat soulève la question plus générale des conceptions du pluralisme et de la reconnaissance des différences dans le cadre des pratiques municipales. Les modes de gouvernance urbaine et l'aspect financier contribuent au développement d'une situation de statu quo entre une reconnaissance formelle et des pratiques informelles. Malgré les efforts réalisés dans certaines municipalités pour améliorer la participation des citoyens

---

issus des groupes ethniques minoritaires, la reconnaissance de la diversité demeure souvent une reconnaissance éphémère qui témoigne de la pérennité de rapports de domination.

S'il n'existe pas toujours de politique proprement dite, certaines pratiques informelles s'inscrivent bien dans ce que nous appelons la gestion de la diversité. Plusieurs auteurs ont ainsi observé des pratiques qui ne s'inscrivent pas totalement dans le modèle républicain français officiel, comme nous l'avons vu pour l'ethnisation des pratiques d'attribution de logements sociaux (Kirszbaum, 1999; Ansellem, 1998). Christian Rinaudo (1999) a relevé les usages des catégories ethniques dans le quartier de l'Ariane à Nice et montré qu'il existait des pratiques de catégorisation et d'auto-imputation constituant autant de stratégies utilisées par les acteurs dans le cadre de la programmation d'un théâtre et dans l'encadrement de la vie scolaire. Par exemple, des stratégies sont déployées par le personnel d'encadrement dans un collège qui mobilise sa connaissance des codes culturels pour faire régner l'ordre et éviter les conflits. Le personnel utilise ce que l'auteur appelle des « stratagèmes interactionnels » qui permettent de contrôler les situations d'interactions avec les élèves (Rinaudo, 1999; 2000).

Le virage interculturel observé dans plusieurs villes telles que Montréal ou Amsterdam reflète la volonté de reconstituer le lien social, non pas en améliorant le caractère inclusif de la prise en compte des différences, mais par une injonction à s'intégrer. Par exemple, le modèle interculturel promeut l'intégration et reconnaît, en quelque sorte, l'existence d'une culture dominante, celle du pays d'accueil qui, tout en gardant son identité, doit s'enrichir des apports des cultures intégrées (Ansellem, 1998). Certes, l'existence d'une culture dominante n'engendre pas forcément un rapport de domination. Toutefois, on constate que les autorités locales conservent une vision intégrative qui suggère le maintien d'une forme de domination sur un groupe destiné à s'assimiler (Simon, *ibid.*).

Ces auteurs ont pu observer qu'il existait, d'une part, des réseaux différenciés d'acteurs de l'intégration et, d'autre part, des contraintes et des risques politiques liés à la sensibilité du thème de l'immigration et des conflits institutionnels au sein des équipes politiques, entre les services municipaux et entre les villes et leurs partenaires. Ils en ont conclu que les politiques municipales d'intégration avaient des effets limités et qu'elles étaient souvent très symboliques, ne marquant que l'engagement antiraciste d'une municipalité (Gaxie *et al.*, 1999).

Ainsi, les politiques reposent sur des principes correspondant à des choix politiques, par exemple, l'indifférenciation dans le cadre de l'intégration républicaine, dont l'objectif

est de dépasser la pluralité des cultures pour construire une communauté de citoyens libres et égaux, et la coexistence des cultures dans le modèle multiculturaliste. Mais il est difficile de les appliquer.

En effet, outre l'instabilité qui préside au développement de ces dispositifs, la présence d'un nombre croissant d'acteurs renforce la complexité du processus de définition de normes d'actions en matière de gestion de la diversité.

Autrement dit, les politiques locales d'intégration n'existent pas en elles-mêmes mais se trouvent au croisement d'une part, du discours et des représentations des élus et d'autre part, des pratiques effectives conduites par les acteurs publics ou parapublics sur les communes (Gorgeon, 2001 : 4).

Comment ces représentations influencent-elles la mise en œuvre de politiques et de dispositifs de gestion de la diversité au niveau local?

#### LES REPRÉSENTATIONS INDIVIDUELLES ET LES COMPÉTENCES INTERCULTURELLES

Anne-Laure Ansellem (1998) a bien expliqué que la communication interculturelle permet de nouvelles formes de gouvernance urbaine autour du projet urbain de cohésion sociale. La prise en compte des acteurs se révèle incontournable pour saisir comment les villes réagissent concrètement à la diversité qui les compose. Comme nous l'avons déjà mentionné, la multiplicité des acteurs conduit à des modes de gouvernance basés sur la négociation et les tentatives de conciliation des intérêts. De plus, les acteurs sont porteurs d'identités et de représentations qui peuvent être déterminantes sur la mise en place de politiques.

La littérature sur les discours et les représentations des acteurs de l'intégration et de la gestion de la diversité exprime bien ces enjeux. À ce titre, la recherche dirigée par Micheline Labelle, au début des années 1990, sur les discours et les stratégies d'intervention des instances municipales en matière de lutte contre la discrimination, de gestion de la diversité ethnoculturelle et de relations ethniques est particulièrement éclairante (Labelle *et al.*, 1996; Labelle et Lévy, 1995). Cette recherche a tenu compte non seulement des discours des élus et des fonctionnaires, mais également des discours et des revendications d'organismes de caractère ethnique ou racisé. Si les principes de lutte contre la discrimination et l'accès à l'égalité sont généralement admis par tous les acteurs, les divergences de point de vue quant aux formes que doit prendre cette lutte divisent les élus et les fonctionnaires, qui doutent des moyens employés et craignent une discrimination inversée, et les dirigeants d'associations qui déplorent le laxisme des municipalités et le manque d'envergure des politiques en matière de lutte contre les discriminations (Labelle *et al.*, 1996). Cette divergence illustre les difficultés de la

---

planification et de la mise en œuvre de propositions idéologico-normatives généralement considérées comme irréconciliables.

Gaxie *et al.* (1999) émettent des constats similaires dans le cas de la France où ils ont réalisé une enquête portant sur la gestion municipale de l'immigration. Un des objectifs consistait à comprendre la manière dont les élus et les fonctionnaires répondent quand ils sont confrontés à des difficultés dans le cadre de la gestion de la diversité. Les réactions de méfiance, voire de rejet, des interlocuteurs à l'annonce du thème de l'étude en disent long sur la difficulté des acteurs publics à briser les tabous qui entourent la gestion de la diversité et l'intégration dont la rhétorique oscille entre l'euphémisation et la dénégation (Gaxie *et al.*, 1999). Les représentations individuelles, surtout quand les acteurs sont nombreux, peuvent constituer de sérieux obstacles à l'acceptation des différences. La variabilité des discours sur la différence, selon les interlocuteurs, les circonstances, témoigne de cette forme de domination mentionnée plus haut. Les autorités locales signalent souvent le risque de discrimination inverse qui serait contraire aux principes de l'intégration (Labelle *et al.*, 1996). Enfin, les acteurs de l'intégration deviennent des experts détenteurs d'une parole légitime de laquelle sont exclues les personnes concernées au premier chef (Gaxie *et al.*, 1999).

Il faut donc tenir compte des représentations des acteurs à trois niveaux : l'appréciation générale de la diversité, le positionnement identitaire des individus et la conception de la gestion de la diversité ethnoculturelle, c'est-à-dire le rôle et les limites de l'action publique. Nous pensons, effectivement, que la réflexion sur le développement d'une société et d'une citoyenneté plus inclusives doit passer par la compréhension des processus de construction et d'évolution des représentations. En un mot, s'il est nécessaire de réfléchir aux conditions dans lesquelles l'égalité entre les groupes peut s'exprimer (Amin, 2002), il importe aussi de comprendre les mécanismes de reproduction des inégalités, même dans les situations où une politique formelle vise à prendre en compte la diversité ethnoculturelle.

Pour toutes ces raisons, la notion de compétence interculturelle s'avère particulièrement intéressante. Elle permet notamment d'analyser la capacité des acteurs à se positionner dans un univers social marqué par la diversité, à négocier leurs propres identités, individuelles et collectives, et à comprendre la situation sociale dans ses dimensions culturelles (Manço, 2002). Très utilisée en psychologie sociale et dans le commerce international, la notion de compétence interculturelle repose à la fois sur l'expérience acquise, sur l'apprentissage et sur la socialisation. En effet, ces compétences peuvent être acquises par un parcours identitaire, c'est-à-dire par l'auto-identification (c'est d'ailleurs ce qui conduit les gestionnaires à lier les origines du personnel à celles des clientèles, alors que cela ne garantit aucunement une bonne gestion de la diversité), par

un parcours personnel, c'est-à-dire par un processus de décentration et la capacité de s'ouvrir aux autres et, enfin, par les formations à l'interculturel ou autres.

Remarquons que ces compétences sont généralement activées dans le cadre de comportements stratégiques : faire participer une communauté, expliquer un règlement, gérer une demande d'accommodement, etc. Ainsi, elles constituent une partie du processus de mobilisation de l'ethnicité conçue comme une ressource pour l'action.

## Conclusion

Comme nous l'avons constaté tout au long de ce texte, la gestion de la diversité est un domaine d'intervention en plein développement, influencé par des forces globales, locales et microlocales. La gestion de la diversité reflète une variété de conceptions et recouvre à la fois les politiques formelles et les interventions *ad hoc*, les programmes, les plans d'action, c'est-à-dire toutes les formes d'interventions qui répondent à la question concernant la manière dont une personne, un groupe, une institution, une entreprise agit par rapport à la diversité qui compose sa population, son personnel, son organisme, etc.

La gestion de la diversité est également un champ de recherche en construction reposant sur une littérature diversifiée, pluridisciplinaire, qui permet d'aborder l'évolution des enjeux urbains tant du point de vue de l'immigration, caractéristiques de l'époque moderne, que de celui de la diversité qui s'inscrit dans les approches postmodernes. Rappelons que les auteurs ont surtout mis l'accent sur les facteurs sociologiques et politiques qui ont généré l'apparition de telles politiques municipales et contribué à les façonner. Bien qu'ils aient privilégié l'analyse des dispositifs formels et, dans une moindre mesure, informels, ils ont également révélé l'importance des interactions et des représentations.

Dès lors, plusieurs pistes de recherche émergent pour consolider et élargir le champ de recherche et pour préciser la notion même de gestion de la diversité en combinant les éléments micro et macro de l'analyse.

Comme le suggérait l'examen de la littérature, de nombreuses questions subsistent quant aux relations entre les différents paliers de gouvernement et les politiques de gestion de la diversité. L'analyse de la gestion municipale de la diversité ne peut faire l'économie d'une prise en considération de l'environnement dans lequel elle s'inscrit, d'autant plus que les politiques de gestion de la diversité sont souvent assujetties aux politiques urbaines, culturelles et de loisirs, elles-mêmes influencées par des politiques et des enjeux nationaux. Les interrelations entre le local et le national sont fréquentes du fait de l'existence d'ententes destinées à permettre un financement conjoint pour des projets lancés localement. Dans certains cas également, les politiques urbaines font office de politiques de gestion de la diversité. Il importe donc d'examiner les interactions avec les autres champs d'intervention et les autres acteurs (paliers de gouvernement, institutions, associations).

Cela nous amène également à suggérer d'approfondir la connaissance des dispositifs de gestion de la diversité entrepris par les villes, c'est-à-dire de reprendre l'analyse des

politiques à l'image des comparaisons réalisées depuis le début des années 1990. Ces travaux ont permis de rassembler des politiques et des programmes dans un même ensemble reliant les villes et la diversité. Il convient maintenant de revenir aux politiques à partir de l'élaboration d'un cadre de compréhension commun, axé sur la notion même de gestion de la diversité. Pour ce faire, il faudrait non seulement connaître précisément la répartition des champs de compétence entre les différents paliers de gouvernement d'un pays à l'autre, mais aussi préciser cette notion en essayant de rapprocher, et non plus d'opposer *à priori*, les différentes orientations. Nous pensons, en effet, que l'adoption d'un type de politique (multiculturelle, d'intégration, citoyenne, etc.) au niveau local n'implique aucun ensemble prédéterminé de programmes, comme l'illustre la typologie d'Alexander (2001, 2003). Dans un domaine d'intervention locale, nous pouvons repérer des dispositifs caractéristiques d'un autre type de politique que celle adoptée officiellement. Cela résulte des choix pris localement et des interactions avec les autres paliers de gouvernement. L'intérêt serait alors de dégager l'analyse des politiques et des pratiques de l'influence des modèles philosophiques ou idéologico-normatifs.

Dans la même logique, une troisième piste de recherche mettrait en exergue les conditions de production des pratiques concrètes de gestion de la diversité. Il s'agirait alors de prendre en compte les acteurs et le contexte local pour comprendre comment les orientations et les programmes sont mis en œuvre au quotidien. Dans leur étude sur les pratiques municipales de gestion de la diversité, Germain, Dansereau *et al.* (2003) ont analysé les pratiques quotidiennes des municipalités en dépassant les principes énoncés dans les orientations municipales pour examiner comment les dynamiques locales influencent les pratiques. Si les chercheurs ont bien démontré le caractère ad-hocratique et pragmatique de la gestion de la diversité, les facteurs qui concourent à influencer la gestion quotidienne, soit les dynamiques locales et les représentations individuelles, doivent être approfondis.

En effet, les pratiques de gestion de la diversité varient selon la capacité des acteurs (municipaux et associatifs) à intervenir dans un contexte de différence, de confrontation interculturelle, à comprendre les codes culturels, c'est-à-dire par rapport à leurs compétences interculturelles. Celles-ci sont généralement activées dans le cadre de comportements stratégiques : faire participer une communauté, expliquer un règlement, gérer une demande d'accommodement, etc. et interviennent dans l'aptitude des acteurs à mobiliser l'ethnicité en tant que ressource politique c'est-à-dire à influencer sur les rapports de pouvoir. Dès lors, il serait profitable d'analyser les conceptions de la diversité, d'identifier les compétences interculturelles et la connaissance de l'enjeu par les acteurs pour mieux cerner les stratégies d'action et les mettre en relation avec les

orientations municipales. Dans cette optique, deux questions fondamentales se posent : la politique est-elle assez compréhensible pour permettre une intervention éclairée qui ne dépende pas de la vision du monde des acteurs? Ces acteurs ont-ils les outils nécessaires en matière de formation et d'espaces de dialogue pour se dégager de leurs représentations, de leurs jugements? La connaissance de l'aptitude des acteurs à négocier leurs propres identités devrait permettre d'y répondre ou tout au moins de déceler les lacunes de l'intervention.



## Bibliographie

- ALEXANDER, M. (2003). « Local Policies Toward Migrants as an Expression of Host-Stranger Relations : a Proposed Typology », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29 (3) : 411-430.
- ALEXANDER, M. (2001). « Comparing Local Policies Toward Migrants : A Proposed Analytical Framework and Preliminary Survey Results », Paper presented to the 5th International Metropolis Conference in Rotterdam, 26-30 november, disponible en ligne sur le site de Metropolis à l'adresse suivante : [http://www.international.metropolis.net/events/rotterdam/papers/57\\_Alexander2.doc](http://www.international.metropolis.net/events/rotterdam/papers/57_Alexander2.doc), page consultée le 21 avril 2003.
- AMIN, A. (2002). « Ethnicity and the Multicultural City: Living with Diversity », *Environment and Planning A*, 34 (6) : 959-980.
- ANSELLEM, A.-L. (1998). « Pour un renouveau du modèle républicain d'intégration. Les expériences d'Hérouville-Saint-Clair et de Chanteloup-les-Vignes », *Géographie et Culture*, 26 : 63-77.
- ARNAUD, L. (1999). *Politiques sportives et minorités ethniques : le sport au service des politiques sociales à Lyon et à Birmingham*. Paris ; Montréal : L'Harmattan, Coll. Logiques politiques.
- AUGUSTIN, J.-P. (1996). « L'intégration par le sport des enfants d'immigrés », *Espace, Populations, Sociétés*, 2-3 : 467-472.
- BABEL, H. (1998). « The City of Stuttgart and Immigration : Policies and Experiences », in OECD, *Immigrants, Integration and Cities : Exploring the Links*. Paris : OECD, OECD Proceedings, 161-172.
- BATTEGAY, A. (1992). « L'actualité de l'immigration dans les villes françaises : la question des territoires ethniques », *Revue européenne des migrations internationales*, 8 (2) : 83-100.
- BERTHET, T. (1999). « Doit-on parler de politiques locales de l'ethnicité ? », in BALME, R., A. FAURE, et A. MABILEAU (dir.), *Les nouvelles politiques sociales : dynamiques de l'action publique*. Paris : Presses de Sciences Po.
- BERTHET, T. et CH. POIRIER (2000). « Politiques locales d'intégration et immigrants aisés : une comparaison France-Québec », *Politique et Sociétés*, « Judiciarisation et pouvoir politique », 19 (2-3) : 181-213.
- BODY-GENDROT, S. et M. MARTINIELLO (dir.) 2000. *Minorities in European Cities : The Dynamics of Social Integration and Social Exclusion at the Neighbourhood Level*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York : Macmillan Press ; St. Martin's Press, Coll. Migration, Minorities and Citizenship.
- BOUGAREL, X. (1992). « Allemagne : Assimilation ou préservation des spécificités », in LAPEYRONNIE, D. (dir.), *Immigrés en Europe : Politiques locales d'intégration*. Paris : La Documentation française, 19-54.
- BÉHAR, D. (2001). « L'intégration à la française, entre rigueur et pragmatisme : le cas des politiques de l'habitat », *Hommes et Migrations*, 1229 : 77-85.
- BURSTEIN, M. et S. GRENIER (2000). « Urban Diversity. Planning for Multicultural Cities », *Plan Canada*, 40 (4) : 13.
- CANDAPPA, M. et D. JOLY (1994). *Local Authorities, Ethnic Minorities and « Pluralist Integration » : A Study in Five Local Authority Areas*. Warwick : Centre for Research in Ethnic Relations, Monograph Series in Ethnic Relations n° 7.
- CARIM (COMITÉ AVISEUR SUR LES RELATIONS INTERCULTURELLES DE MONTRÉAL) (2001). *Rapport annuel 2000*. Montréal : Ville de Montréal.

- CONSEIL DE L'EUROPE, Congrès D.P.L.E.R.D.I. (1996). *Déclarations adoptées lors des conférences européennes organisées par la CPLRE (ou avec son concours) : 1986-1994*. Strasbourg : Conseil de l'Europe, Études et travaux n° 45.
- DE RUDDER, V. *et al.* (2001). « Les enjeux politiques de lutte contre le racisme : discrimination justifiée, *Affirmative Action*, discrimination positive, parle-t-on de la même chose ? », *Les Cahiers du CERIEM*, 7 : 5-17.
- DONZELOT, J. et P. ESTÈBE (1994). *L'État animateur : Essai sur la politique de la ville*. Paris : Éditions Esprit, Coll. Ville et société.
- DUBET, F. et D. LAPEYRONNIE (1992). *Les quartiers d'exil*. Paris : Éditions du Seuil, Coll. L'épreuve des faits.
- EDGINGTON, D. W. *et al.* (2001). *Urban Governance, Multiculturalism and Citizenship in Sydney and Vancouver*. RIIM, Vancouver Centre of Excellence (Metropolis), Working Paper n° 01-05.
- EDGINGTON, D. W. et T. HUTTON (2002). *Multiculturalism and Local Government in Greater Vancouver*. RIIM, Vancouver Centre of Excellence (Metropolis), Working Paper n° 02-06.
- FRANCO, B. (1992). « Belgique: Une situation transitoire », in LAPEYRONNIE, D. (dir.), *Immigrés en Europe : Politiques locales d'intégration*. Paris : La Documentation française, 55-78.
- FRIEDMANN, J. et U. A. LEHRER (1997). « Urban Policy Responses to Foreign In-Migration : The Case of Frankfurt-am-Main », *American Planning Association*, 63 (1) : 61-78.
- FRISKEN, F. et M. WALLACE (2003). « Governing the Multicultural City-Region », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, 46 (2) : 153-177.
- FRISKEN, F. et M. WALLACE (dir.) (2002). *The Response of the Municipal Public Service Sector to the Challenge of Immigrant Settlement*. Research report presented to Citizenship and Immigration Canada, Ontario Region, OASIS, Rapport disponible en ligne à l'adresse suivante : [http://www.settlement.org/sys/library\\_detail.asp?pageID=REF&passed\\_lang=EN&doc\\_id=1002328](http://www.settlement.org/sys/library_detail.asp?pageID=REF&passed_lang=EN&doc_id=1002328)
- FRYBÈS, M. (1992). « France : un équilibre pragmatique fragile », in LAPEYRONNIE, D. (dir.), *Immigrés en Europe : Politiques locales d'intégration*. Paris : La Documentation française, 83-112.
- GARBAYE, R. (2001). « Birmingham : Conventional Politics as the Main Channel for Political Incorporation », in ROGERS, A. ET J. TILLIE (dir.), *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*. Aldershot : Ashgate, 85-106.
- GARBAYE, R. (2000). « Ethnic Minorities, Cities, and Institutions : a Comparison of the Modes of Management of Ethnic Diversity in a French and a British City », in KOOPMANS, R. ET P. STATHAM (dir.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics : Comparative European Perspectives*. New York : Oxford University Press, 283-311.
- GAUDIN, J.-P. (1999). *Gouverner par contrat : l'action publique en question*. Paris : Presses de Science Po.
- GAXIE, D. *et al.* (1999). « Les politiques municipales d'intégration des populations d'origine étrangère », *Migrations Études*, 86 : 1-12.
- GENEST, S. et M. DEPRIESTER (2001). « Le logement des migrants face au paradoxe de l'action publique », *VEI-Enjeux*, « Accueillir les migrants », 125.
- GERMAIN, A. et F. DANSEREAU *et al.* (2003). *Les pratiques municipales de gestion de la diversité à Montréal*. Montréal : INRS-UCS, Rapport de recherche.
- GERMAIN, A. et J. É. GAGNON (2003). « Minority Places of Worship and Zoning Dilemmas in Montreal », *Planning Theory and Practice*, 4 (3) : 295-318.

- GORGEON, C. (2001). « Les élus locaux et l'intégration des populations immigrées », *VEI-Enjeux*, « Accueillir les migrants », 125.
- GORGEON, C. et R. EPSTEIN (1999). « Les élus locaux et l'intégration des immigrés », *Migrations études*, 85 : 1-8.
- HELLY, D. (1996). « Le multiculturalisme canadien », *Hommes et Migrations*, « Canada », 1200 : 25-34.
- HÉNU, É. (1998). « Recomposition urbaine et 'gestion communautaire' : la résorption du bidonville de Lorette », *Géographie et Cultures*, « Villes et communication interculturelle », 26 : 45-61.
- INGLIS, C. (1996) *Multiculturalism : New Policy Responses to Diversity*. UNESCO-MOST, Policy Paper n° 4, <http://www.unesco.org/most/pp4.htm>, page consultée le 10-06-2004.
- IRELAND, P. (1994). *The Policy Challenge of Ethnic Diversity : Immigrant Politics in France and Switzerland*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.
- JACOBS, D. (2001). « Immigrants in a Multinational Political Sphere: The Case of Brussels », in ROGERS, A. et J. TILLIE (dir.), *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*. Aldershot : Ashgate, Research in Migration and Ethnic Relations Series, 107-121.
- JACQUET, M. (2001). *La prise de décision lors des demandes d'adaptation des normes et pratiques scolaires à la diversité culturelle et religieuse*. Thèse en fondement de l'éducation. Montréal : Université de Montréal.
- JOLY, D. (1992). « Grande-Bretagne : Minorités ethniques et risques de ségrégation », in LAPEYRONNIE, D. (dir.), *Immigrés en Europe : Politiques locales d'intégration*. Paris : La Documentation française, 111-139.
- JOUBE, B. (2003). *La gouvernance urbaine en question*. Paris : Elsevier, Coll. Sociologie, économique, politique, territoires.
- KIRSZBAUM, T. 1999. « Les immigrés dans les politiques de l'habitat : variations locales sur le thème de la diversité », *Sociétés contemporaines*, 33-34 : 87-110.
- KRAAL, K. (2001). « Amsterdam: From Group-Specific to Problem-Oriented Policy » in ROGERS, A. et J. TILLIE (dir.), *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*. Aldershot : Ashgate, 15-39.
- LABELLE, M. et al. (1996). « Stratégies et discours sur la discrimination systémique et la gestion de la diversité ethnoculturelle au sein de municipalités de la région de Montréal », in FALL, K., R. HADJ-MOUSSA et D. SIMEONI (dir.), *Les convergences culturelles dans les sociétés pluriethniques*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 259-275.
- LABELLE, M. et J. J. LÉVY. (1995). *Ethnicité et enjeux sociaux : le Québec vu par les leaders de groupes ethnoculturels*. Montréal : Liber.
- LAPEYRONNIE, D. (1993). *L'individu et les minorités : la France et la Grande-Bretagne face à leurs immigrés*. Paris : Presses Universitaires de France, Coll. Sociologie d'aujourd'hui.
- LAPEYRONNIE, D.(dir.) (1992a). *Immigrés en Europe : Politiques locales d'intégration*. Paris : La Documentation française, Notes et études documentaires n° 4952.
- LAPEYRONNIE, D.(dir.) (1992b). *Migrations Études : Synthèse des travaux sur l'immigration et la présence étrangère en France*, 24.
- LE GALÈS, P. (1995). « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'État », *Sociologie du travail*, 2 : 249-275.
- MAGUER, A. (2002). « Les difficultés d'accès ou de maintien dans un logement des jeunes immigrés ou issus de l'immigration : identification des discriminations », *Migrations Études : Synthèse de travaux sur l'immigration et la présence étrangère en France*, 105 : 1-8.

- MAHNIG, H. (1999). « La question de 'l'intégration' ou comment les immigrés deviennent un enjeu politique : une comparaison entre la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse », *Sociétés contemporaines*, 33-34 : 15-38.
- MANÇO, A. (2002). *Compétences interculturelles des jeunes issus de l'immigration. Perspectives théoriques et pratiques*. Paris : L'Harmattan, Coll. Compétences interculturelles.
- MARTINIELLO, M. (1994). « Élités et leaders ethniques : entre mobilité sociale et structuration communautaire ». *Revue internationale d'action communautaire*, 31/71 : 105-117.
- MCANDREW, M. (2002). « De l'interculturel au civique : 20 ans d'approche québécoise », in SOSOE, L. K. (dir.), *Diversité humaine: démocratie, multiculturalisme et citoyenneté*. Paris ; Sainte-Foy : L'Harmattan ; Presses de l'Université Laval, Dikè, 537-540.
- MILLER, M. J. (1986). « Policy Ad-Hocracy : The Paucity of Coordinated Perspectives and Policies », *Annals, AAPSS*, 485 : 64-75.
- MOORE, D. (2001a). *Ethnicité et politique de la ville en France et en Grande-Bretagne*. Paris : L'Harmattan.
- MOORE, D. (2001b). « Marseille : Institutional Links with Ethnic Minorities and the French Republican Model », in ROGERS, A. et J. TILLIE (dir.), *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*. Aldershot : Ashgate, 123-141.
- MUSTERD, S. et W. OSTENDORF (1996). « Ethnicity and the Dutch Welfare State : The Case of Amsterdam », in ROSEMAN, C. C., H. D. LAUX et G. THIEME (dir.), *EthniCity : Geographic Perspectives on Ethnic Change in Modern Cities*. Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 121-140.
- MUSTERD, S., W. OSTENDORF et M. BREEBAART (1998). *Multi-Ethnic Metropolis : Patterns and Policies*. Dordrecht ; Boston : Kluwer Academic Publishers, GeoJournal Library.
- OECD. (1998). *Immigrants, Integration and Cities : Exploring the Links*. Paris : OECD, Coll. OECD Proceedings.
- OUELLET, F. (2002). « L'éducation interculturelle et l'éducation à la citoyenneté. Quelques pistes pour s'orienter dans la diversité des conceptions », *VEI Enjeux*, « L'école et les cultures », 129 : 1-22.
- PARÉ, S., W. FROHN et M.-E LAURIN. (2002). « Diversification des populations dans la région de Montréal : de nouveaux défis de la gestion urbaine », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, 45 (2) : 195-216.
- POIRIER, CÉ. (2005). *L'ethnicité comme ressource politique : partage de l'espace urbain et gestion de la diversité à Montréal et Bordeaux*. Thèse présentée en cotutelle pour l'obtention du Doctorat en Études urbaines, INRS-UCS et du Doctorat en Aménagement de l'Espace et Urbanisme, Université de Bordeaux 3.
- POIRIER, CÉ. (à paraître). *Jeunes immigrants et jumelage au Québec : l'accent sur l'emploi et l'éducation*, Rapport de recherche.
- POTVIN, M. (1997). « Les jeunes de la deuxième génération haïtienne au Québec : entre la communauté 'réelle' et la communauté 'représentée' », *Sociologie et Sociétés*. 29 (2) : 77-101.
- PROJET METROPOLIS/FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS (2004). *Nos diverses cités/Our Diverse Cities*. Ottawa : Projet Metropolis.
- QADEER, M. (2000). « Urban Planning and Multiculturalism. Beyond Sensitivity », *Plan Canada*, 40 (4) : 16-18.
- QADEER, M. (1997). « Pluralistic Planning for Multicultural Cities. The Canadian Practice », *Journal of the American Planning Association*, 63 (4) : 481-494.
- RAY, B. (1998). *A Comparative Study of Immigrant Housing, Neighbourhoods and Social Networks in Toronto and Montreal*. Ottawa : CMHM-SCHL, Research Report.

- RAY, B. (1994). « Immigrant Settlement and Housing in Metropolitan Toronto », *The Canadian Geographer/Le Géographe canadien*, « Focus : Immigration to Canada », 38 (3) : 262-265.
- RAY, B., G. HALSETH et B. JOHNSON (1997). « The Changing 'Face' of the Suburbs : Issues of Ethnicity and Residential Change in Suburban Vancouver », *International Journal of Urban and Regional Research*, 21 (1) : 75-99.
- RINAUDO, C. (1999a). *L'ethnicité dans la cité : jeux et enjeux de la catégorisation ethnique*. Paris ; Montréal : L'Harmattan, Coll. Logiques sociales.
- RINAUDO, C. (1999b). « L'imputation de caractéristiques ethniques dans l'encadrement de la vie scolaire », *Revue européenne des migrations internationales*, 14 (3) : 27-43.
- ROGERS, A. (2000). « Citizenship, Multiculturalism and the European City », in BRIDGE, G. ET S. WATSON (dir.), *A Companion to the City*. Oxford, Malden : Blackwell Publishers, 282-291.
- ROGERS, A. (1998). « Les espaces du multiculturalisme et de la citoyenneté », *R/ISS*, 156 : 225-237.
- ROGERS, A. et J. TILLIE (dir.) (2001). *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*. Aldershot : Ashgate, Research in Migration and Ethnic Relations Series.
- ROSEMAN, C. C., H. D. LAUX et G. THIEME (dir.) (1996). *EthniCity : Geographic Perspectives on Ethnic Change in Modern Cities*. Lanham : Rowman & Littlefield Publishers.
- SANDERCOCK, L. (2003). *Integrating Immigrants : The Challenge for Cities, City Governments, and the City-Building Professions*. Vancouver : RIIM, Working Paper Series n° 03-20.
- SIEMIATYCKI, M. (1998). « Immigration and Urban Politic in Toronto », Paper presented to the 3<sup>rd</sup> International Metropolis Conference, Israel, 29 nov.-3 déc.
- SIMARD, C. (1999). *La représentation politique des élus issus des groupes ethniques minoritaires à Montréal*. Montréal : Chaire Concordia-UQAM en Études Ethniques, Cahier de recherche n° 8.
- SIMMONS, A. (1999). « La politique canadienne d'immigration dans les années 1990 : plus ça change, plus c'est la même chose ? », in MCANDREW, M., D. CLÉMENT et C. CICERI (dir.), *Les politiques d'immigration et d'intégration au Canada et en France : analyses comparées et perspectives de recherche - Actes du séminaire tenu à Montréal du 20 au 22 mai, Chapitre 1, Les politiques d'immigration et d'intégration : enjeux et perspectives*. Paris : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité ; Montréal : Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, 37-70.
- SIMON, P. (1999). « La gestion politique des immigrés : la diversion par la réforme urbaine », *Sociétés contemporaines*, 33-34 : 5-13.
- SOLOMOS, J. et L. BACK (2000). « Rethinking the Politics of Race : Participation, Representation and Identity in Birmingham », in BODY-GENDROT, S. et M. MARTINIELLO (dir.), *Minorities in European Cities : The Dynamics of Social Integration and Social Exclusion at the Neighbourhood Level*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York : Macmillan Press ; St. Martin's Press, Coll. Migration, Minorities and Citizenship, 145-161.
- SOLOMOS, J. et G. SINGH (1990). *Housing, Racial Equality and Local Politics : Policy Making in a Changing Context*. Coventry : University of Warwick, Centre for Research in Ethnic Relations, Policy Paper in Ethnic Relations n° 19.
- STATISTIQUE CANADA (2003). *Recensement 2001 : série « analyses », Portrait ethnoculturel du Canada : une mosaïque en évolution*. Ottawa : Statistique Canada.
- TANTER, A. et J-C. TOUBON (1999). « Mixité sociale et politiques de peuplement ; genèse de l'ethnisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, 33-34 : 59-86.
- TATE, E. et L. QUESNEL (1995). « Accessibility of Municipal Services for Ethnocultural Populations in Toronto and Montreal », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, 38 (3) : 325-351.

- THOMAS, H. et V. KRISHNARAYAN (dir.) (1994). *Race Equality and Planning : Policies and Procedures*. Aldershot ; Brookfield USA ; Hong Kong ; Singapore ; Sydney : Aveburry.
- THOMAS, M. (2000). *Acquérir une compétence interculturelle - Des processus d'apprentissages interculturels au quotidien*. Mémoire de DESS en psychologie, Nancy : Université de Nancy 2.
- THRÄNHARDT, D. (2000). « Conflict, Consensus, and Policy Outcomes : Immigration and Integration in Germany and The Netherlands », in KOOPMANS, R. et P. STATHAM (dir.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics : Comparative European Perspectives*. Oxford ; New York : Oxford University Press, 162-186.
- TOFFLER, A. (1971). « L'organisation : l'ad-hocratie montante », in TOFFLER, A., *Le choc du futur*. Paris : Denoël, 128-152.
- VILLE DE MONTRÉAL, BAI (2000). *L'accommodement raisonnable : guide à l'intention des gestionnaires de la Ville de Montréal*. Montréal : Ville de Montréal.
- VILLE DE MONTRÉAL, BAI (1999). *Construire Ensemble : Orientations 2000-2001-2002, Relations Interculturelles, Une ville à l'image du monde*. Montréal : Ville de Montréal.
- WALLACE, M. (2000). « Where Planning Meets Multiculturalism. A View of Planning Practice in the Greater Toronto Area », *Plan Canada*, 40 (4) : 19-20.