

# La gestion de la complexité urbaine : le rôle et l'influence des groupes en quête d'équité dans les grandes villes canadiennes

Par **Caroline Andrew**, Centre d'études en gouvernance, École d'études politiques, Université d'Ottawa • caroline.andrew@uottawa.ca

L'objectif du présent article est de réfléchir sur les liens qui existent entre la participation des groupes en quête d'équité et les services et programmes offerts par les grandes villes canadiennes. Est-ce que ces groupes participent à la politique urbaine, de quelles façons y participent-ils et, question centrale, leur participation a-t-elle un impact sur les gouvernements des grandes villes canadiennes, et ce, sur le plan de leurs politiques, de leurs programmes et de leurs activités ?

Clarence Stone, un des auteurs les plus reconnus dans ce champ d'études, a tenté de répondre à ces questions dans ses travaux sur la politique urbaine américaine<sup>1</sup>. Il a élaboré la théorie des régimes urbains et clairement précisé ses objectifs à l'occasion des débats entourant cette théorisation. Ainsi écrit-il qu'il veut déterminer dans quelles circonstances les groupes marginalisés réussissent à entrer dans « le tissu de la gouvernance urbaine ». Cette formulation comporte, me semble-t-il, deux messages importants : (1) le tissu « normal » de la gouvernance urbaine est investi par les groupes non marginalisés, notamment le secteur des affaires – ceci est vrai pour le Canada comme pour les États-Unis ; mais (2) en même temps, il est possible pour les groupes marginalisés d'en faire partie soit parce qu'ils redéfinissent, au moins partiellement, ce qu'est la gouvernance urbaine, soit

simplement parce qu'ils ont réussi à être considérés dans ce milieu. À l'instar de Stone, ce qui nous intéresse est de comprendre les circonstances qui permettent aux groupes marginalisés de faire entendre leur voix, c'est-à-dire les conditions de l'inclusion, même limitée, de leurs idées dans le cadre de la gestion municipale.

Avant d'analyser des illustrations concrètes de cette inclusion, il est nécessaire de définir certains concepts. Qui sont en effet les groupes en quête d'équité et pourquoi avons-nous choisi d'utiliser ce vocabulaire ? Nous souhaitons examiner la participation des groupes de femmes, des groupes ethno-raciaux, des groupes d'immigrants et des groupes gais, lesbiens, bisexuels et transgenres (GLBT), sans toutefois suggérer par cette distinction qu'il s'agit là de catégories séparées. Nous accordons une importance centrale à la théorie et aux pratiques de l'« intersectionnalité » entendues comme la reconnaissance de la multiplicité et de l'interrelation des catégories sociales<sup>2</sup>. Si nous observons, par exemple, le cas du groupe des femmes immigrantes francophones de l'Ontario, sa position n'est pas simplement le cumul des statuts de femmes, d'immigrantes et de francophones en Ontario, elle est le résultat des interrelations entre l'ensemble des composantes. En dépit de nombreux écrits, une théorisation adéquate de l'intersectionnalité reste à compléter et la compréhension des pratiques à améliorer. Nous utiliserons donc un vocabulaire qui place à égalité les catégories et les intersectionnalités

<sup>1</sup> C. N. Stone (2005). « Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis », *Urban Affairs Review*, vol. 40, n° 3, p. 309-341.

<sup>2</sup> Voir, entre autres, O. Hankivsky (2007). « Gender Mainstreaming in the Canadian Context », dans M. Orsini et M. Smith (dir), *Critical Policy Studies*, UBC Press, p. 111-135 ; O. Hankivsky (2005). « Gender vs. Diversity Mainstreaming: A Preliminary Examination of the Role and Transformative Potential of Feminist Theory », *Revue canadienne de science politique*, vol. 38, n° 7, p. 977-1001 ; C. Andrew (1995). « Ethnicities, Citizenship and Feminism: Theorizing the Political Practices of Intersectionality », *Nationalisms and Ethnic Politics*, vol. 1, n° 3, p. 64-81 ; C. Andrew et M. Rajiva (1996). « Qui peut exister ? La construction des acteurs sur la scène politique municipale » dans D. Adam (dir), *Femmes francophones et pluralisme en milieu minoritaire*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 31-40.

et ne préjuge pas que les groupes de femmes ont un statut plus affirmé ou moins affirmé que les groupes de femmes immigrantes francophones en Ontario. Le mot « diversité » aurait pu être employé, mais le vocable « groupes en quête d'équité » implique une volonté de transformation du monde qui positionne les objectifs de participation des groupes et les identifie aux mouvements sociaux et à des comportements oppositionnels et non conformistes. Toutes les actions des groupes en quête d'équité ne sont certes pas oppositionnelles, mais tous les groupes ont des éléments oppositionnels dans leurs actions.

La deuxième clarification a trait à notre façon de mesurer la participation des groupes en quête d'équité. Pour respecter notre préoccupation au sujet des circonstances dans lesquelles les groupes marginalisés influencent les processus des gouvernements municipaux, nous n'isolons pas la participation des groupes de la société civile des autres facteurs de fonctionnement des institutions municipales. Nous reprenons ici l'image choisie par Carolyn Whitzman pour définir les facteurs favorables aux intérêts des femmes<sup>3</sup>, à savoir une table avec quatre pieds : des élus « champions », des fonctionnaires efficaces et sympathisants, des groupes de la société civile bien organisés et mobilisés et enfin des chercheurs aptes à éclairer les enjeux. Cette image nous permet de comparer, non pas isolément les expériences de participation des groupes, mais plus systématiquement l'ensemble des interventions, y compris celle des autres catégories d'acteurs. Cette approche contribue à renforcer la dimension comparative de notre étude. Nous procéderons donc à la description d'exemples de participation des groupes en quête d'équité dans les quatre plus grandes villes canadiennes (Toronto,

Montréal, Vancouver et Ottawa) en tenant compte des effets du leadership politique, de la stratégie administrative et de l'articulation des enjeux par la recherche.

Nous avons choisi les trois plus grandes villes canadiennes : Toronto, Montréal, Vancouver, désormais réunies par le sigle TMV, mais également Ottawa, théâtre de plusieurs exemples intéressants d'intersectionnalité que mes propres recherches sur la région d'Ottawa-Gatineau ont permis de mettre en évidence.

## ■ LES GROUPES DE FEMMES

Pour étayer notre propos, nous choisirons d'abord d'évoquer l'implication des groupes de femmes de Toronto autour des questions de sécurité ou du sentiment d'insécurité. Nous voulons plus précisément aborder le rôle de METRAC dans la création en 1980 et l'utilisation des enquêtes de sécurité (*safety audit*, plus connu en français sous le vocable « marches exploratoires<sup>4</sup> »). Tout en conservant le sigle, METRAC a, depuis, changé de nom. D'abord connu comme *The Metro Action Committee on Public Violence against Women and Children*, le nom de l'association fait dorénavant référence au comité de Toronto métropolitain contre la violence faite aux femmes et aux filles. L'association a été fondée dans les années 1970 à la suite d'une série de viols commis à Toronto. À l'époque, les autorités torontoises avaient été vivement critiquées et contraintes à agir en matière de sécurité urbaine. À ses débuts, l'organisation METRAC recevait un financement du gouvernement métropolitain de Toronto et sa composition représentait les groupes de femmes de Toronto.

<sup>3</sup> C. Whitzman (2002). « Tisser les liens » dans *Actes du 1<sup>er</sup> Séminaire international sur la sécurité des femmes*, (Montréal, 9-11 mai 2002), [en ligne], [www.femmesetvilles.org](http://www.femmesetvilles.org)

<sup>4</sup> Voir, entre autres, C. Whitzman (2002). « The "Voice of Women" in Canadian Local Government » dans C. Andrew, K. Graham, et S. Phillips (dir), *Urban Affairs: Back on the Policy Agenda*, Montréal, McGill-Queens' University Press, p. 93-118; C. Whitzman (2006). « Women and Community Safety », *Women and Environments International Magazine*, n° 70-71, p. 24-27; C. Andrew (2000). « Resisting Boundaries? Using Safety Audits for Women », dans K. Miranne et A. Young, *Gendering the City*, Lanham, Md., Rowman and Littlefield Publishers, p. 157-168; C. Andrew (1995). « Getting Women's Issues on the Municipal Agenda: Violence against Women », dans J. Garber et R. Turner (dir), *Gender in Urban Research*, Thousand Oaks California, Sage Publications, p. 99-118; A. Michaud (2002). *La sécurité des femmes: de la dépendance à l'autonomie*, Montréal, Comité d'action femmes et sécurité urbaine (CAFSU); Femmes et ville, Montréal et CAFSU, *Guide d'enquête sur la sécurité des femmes et ville*; Ville de Montréal (2002). *Guide d'aménagement pour un environnement urbain sécuritaire*; G. Wekerle et C. Whitzman (1995). *Safe Cities*, New York, Van Nostrand Reinhold.

Dans ce contexte, l'enquête de sécurité, créée par la directrice de METRAC dans les années 1980, apparaît comme un outil dont le principe est à la fois simple et complexe. En résumé, un groupe de citoyens «patrouille» le quartier ou une partie du quartier, recense et prend en note les éléments «insécurisants» ou non sécuritaires, puis, à l'issue de l'exercice, fait état auprès des autorités de ses revendications et de ses préconisations. Si le processus fonctionne correctement, les responsables de la sécurité de la municipalité créent alors une procédure pour mettre en œuvre les recommandations. On le voit, cette initiative peut avoir un impact direct sur les politiques et les programmes de la ville. Carolyn Whitzman prend ainsi comme exemple les aménagements de High Park réalisés à la suite des marches exploratoires.<sup>5</sup>

L'enquête de sécurité est un exemple important d'innovation sociale venant de la société civile. Instrument créé à Toronto, il a inspiré nombre d'initiatives semblables à travers le monde, les plus récentes «répliques» ayant vu le jour en Afrique du Sud, en Russie et en Inde<sup>6</sup>. Au Canada, les enquêtes de sécurité se sont multipliées dans de nombreuses villes et régions dont Montréal, Toronto, Ottawa, Charlottetown, Région de Peel, Williams Lake, Cowichan Valley<sup>7</sup>...

Les enquêtes de sécurité ne sont pas forcément menées par des femmes ou des groupes de femmes, même si METRAC et les groupes féministes en sont à l'origine. Les enquêtes conduites par des femmes présentent néanmoins des avantages sur les plans théorique et pratique. Une enquête de sécurité traduit, en mesures pratiques, la vision des rapports de pouvoir inscrits dans le cadre bâti urbain. Or, la vision des groupes marginalisés, plus sensibilisés aux réalités de ces rapports de pouvoir urbains, en offre une lecture plus claire. Impliquer pleinement

des groupes de femmes doublement et triplement marginalisées rendent les enquêtes de sécurité encore plus efficaces. «Sécuritaire pour les femmes; sécuritaire pour tous», tel est le message des enquêtes de sécurité.

Cibler les enquêtes de sécurité sur les femmes peut également se révéler utile pour libérer la parole. Les femmes expriment en effet plus aisément leur sentiment d'insécurité envers l'environnement urbain. Une fois ce «vécu» raconté et accepté dans les réunions publiques ou dans les groupes de marches exploratoires, il devient alors plus facile pour les autres participants d'exprimer leurs propres perceptions de l'insécurité.

Notre objectif n'est pas ici de faire une analyse exhaustive des enquêtes de sécurité, mais bien de souligner qu'elles sont désormais un des outils les plus utilisés par les groupes de femmes dans les grandes villes canadiennes et partout dans le monde. Dans bien des cas, les enquêtes ont connu des suites concrètes dans l'aménagement des villes. Ces enquêtes de sécurité représentent également un moyen efficace de mobilisation, car elles incarnent l'idée d'une expertise des résidentes, ou des citoyennes urbaines, qui, en raison de leur utilisation de la ville, disposent de connaissances dont le gouvernement municipal serait inspiré de tenir compte. Cette expertise est souvent contestée, par la police ou par les urbanistes, qui revendiquent et mettent de l'avant leur propre vision de la sécurité urbaine.

Quels sont donc les facteurs qui, malgré les oppositions, expliquent le succès des enquêtes de sécurité? Comme nous l'avons déjà souligné, leur succès réside dans l'existence d'un processus de mise en œuvre par les instances municipales et donc, en amont, d'une volonté politique et administrative. Si on devait tirer une leçon de l'expérience des villes canadiennes lors des dernières années, ce serait assurément la variabilité

<sup>5</sup> C. Whitzman (1992). «Taking Back Planning: Promoting Women's Safety in Public Places – the Toronto Experience», *Journal of Architectural and Planning Research*, vol. 9, n° 2, p. 169-179; C. Whitzman (1995). «What do you want to do? Pave Parks?», dans M. Eichler (dir), *Change of Plans*, Toronto, Garamond Press, p. 89-109.

<sup>6</sup> C. Whitzman, *op.cit.*, p. 25. Voir aussi les sites Web de Safe Delhi et de PUKAR pour les exemples des enquêtes de sécurité à Delhi et à Mumbai.

<sup>7</sup> Ces exemples viennent du projet de Femmes et villes international de produire un guide pour le développement des partenariats entre les groupes de femmes à base communautaire et les gouvernements municipaux. Le guide sera publié au printemps 2007 et sera disponible sur le site Web, [www.femmesetvilles.org](http://www.femmesetvilles.org). Voir également, Femmes et villes international (2004), *Les Prix Sécurité des Femmes 2004: Le Recueil des bonnes pratiques*, Montréal, Femmes et villes international.

de cette volonté. À Toronto, pionnière et leader des enquêtes de sécurité, la volonté s'est dissipée après la fusion de la grande ville de Toronto. Très actif, le programme Femmes et ville, en partenariat avec le Comité d'action femmes et sécurité urbaine (CAFSU), a permis à Montréal de prendre la relève de Toronto<sup>8</sup>. Cependant, l'activité du programme a également été réduite ici après la fusion de la ville de Montréal et les défusions subséquentes. À Ottawa, il existait une procédure administrative pour la mise en œuvre des recommandations des enquêtes de sécurité, mais elle n'a pas survécu à la création de la nouvelle ville.

Plusieurs facteurs expliquent la difficulté pour les groupes de femmes d'utiliser les résultats des enquêtes de sécurité – et donc de faire partie du « tissu de la gouvernance urbaine » – dans la période post-fusion à Toronto, Montréal et Ottawa : le contexte de contraintes budgétaires des fusions de Toronto et d'Ottawa, l'absence de direction administrative et politique claire et efficace après les fusions et les défusions, l'arrivée d'administrations municipales prônant une vision néolibérale, le départ d'élues « championnes » telle Barbara Hall à Toronto...

En dehors de la question de la sécurité urbaine, les groupes de femmes ont également travaillé sur les enjeux du rôle des femmes dans la prise de décision municipale. À Montréal, le sommet de 2002 a représenté un moment fort dans la mobilisation du mouvement des femmes. Sur l'insistance des groupes de femmes, coalisés pour l'occasion avec d'autres groupes populaires, la Ville a promis de créer un conseil des Montréalaises, d'installer un bureau Femmes et ville dans la nouvelle ville et de décider et de mettre en œuvre une politique d'égalité et une politique en matière d'aménagement sécuritaire.

Créé en 2004, le Conseil des Montréalaises comprend 15 membres. Sa mission est de « contribuer au développement de la Ville de Montréal pour qu'elle devienne un lieu réellement inclusif, sécuritaire et où il fait bon vivre pour toutes les femmes, quels

qu'en soient l'âge, l'origine, le statut, la classe sociale, la langue ou le handicap<sup>9</sup> ».

Les déclarations citoyennes offrent un autre exemple de projet montréalais qui vise à mobiliser les groupes de femmes pour faire pression, au niveau des conseils arrondissements, pour l'intégration des enjeux liés aux femmes dans « le tissu de la gouvernance urbaine ». La démarche des déclarations citoyennes, décrite dans un guide publié par le Conseil des Montréalaises<sup>10</sup>, consiste pour les groupes de femmes à exprimer leur vision d'un lieu de vie urbaine idéal où les domaines jugés prioritaires pour les femmes sont pleinement reconnus et inscrits dans les politiques, les programmes et les activités des arrondissements. Cette initiative des déclarations citoyennes est encore trop récente pour évaluer ses impacts concrets sur la transformation de l'espace urbain montréalais, mais la démarche est à considérer avec attention car elle se veut une tentative pour redéfinir le « tissu normal de la gouvernance urbaine ».

Sur la côte Ouest, le précédent conseil municipal de Vancouver avait adopté les conclusions d'un groupe de travail qui préconisait d'instaurer une politique d'égalité entre les sexes et de l'accompagner de mesures administratives assurant sa mise en œuvre à travers les différents programmes et activités de la ville. Au lendemain des élections municipales de 2005, le nouveau conseil a décidé, au printemps 2006, de ne pas endosser ce projet politique. En 2005, la Ville de Vancouver semblait prête à prendre le leadership canadien pour l'inclusion des femmes dans la gouvernance urbaine, mais la volte-face du nouveau conseil a changé radicalement cette perspective.

À Toronto, c'est le « Toronto Women's Call to Action » qui travaille présentement pour mieux intégrer les femmes dans les processus de prise de décision de la nouvelle ville. Ce groupe torontois s'intéresse tout particulièrement à la représentation des femmes dans toute leur diversité, c'est-à-dire à la traduction des dimensions ethno- raciale, de classe, d'âge et

<sup>8</sup> Femmes et ville, Montréal et la Fédération canadienne des municipalités (2004). *Une ville à la mesure des femmes*; Comité d'action femmes et sécurité urbaine, *La boîte à outils*.

<sup>9</sup> Conseil des Montréalaises (2006). *Conseil des Montréalaises*, [Dépliant d'information].

<sup>10</sup> Conseil des Montréalaises (2007). *Guide pour l'élaboration d'une déclaration citoyenne*.

d'orientation sexuelle dans la représentation et la participation des femmes.

Cette même préoccupation « intersectionnelle » est reprise à Ottawa par les promoteurs du projet « Initiative: une ville pour toutes les femmes (IVTF<sup>11</sup>) ». Le groupe déploie son action dans deux directions: d'une part la formation des femmes issues des groupes communautaires en vue de faciliter leur engagement civique et, d'autre part, la diffusion auprès des gestionnaires de la ville d'Ottawa, d'un guide qui aide à l'intégration des femmes – dans leur diversité – dans toutes les phases de la formation et de la mise en œuvre des politiques, des programmes et des activités de la ville<sup>12</sup>. Dans une première phase, l'usage de ce guide a fait l'objet d'un projet pilote au sein de la Direction des services communautaires et de protection, la plus importante direction administrative de la ville. Il devrait maintenant être généralisé à l'ensemble de l'administration municipale. Selon le rapport du projet pilote, l'utilisation du guide a déjà eu des résultats concrets. Toutefois, la Ville d'Ottawa ayant, en novembre 2006, élu un nouveau maire sur sa promesse de ne pas augmenter les impôts municipaux, on ne peut, au moment d'écrire ce texte, prévoir avec certitude l'avenir des initiatives vouées à l'inclusion des femmes dans toute leur diversité.

Auprès des gouvernements municipaux des grandes villes canadiennes, les groupes de femmes font état de revendications dans bien d'autres dossiers: logement social, transport public, garde d'enfants, pour n'en citer que quelques-uns. Mais les deux domaines que nous avons décrits plus en détail – la sécurité urbaine et l'intégration dans l'ensemble des processus de prise de décision – nous paraissent être ceux pour lesquels les groupes de femmes ont le plus investi et dans lesquels ils ont obtenu des résultats.

Pour reprendre la formule de Clarence Stone, nous ne prétendons pas que les groupes de femmes font partie du « tissu normal de la gouvernance urbaine », mais nous pouvons affirmer, exemples à l'appui, que certaines de leurs actions ont permis des avancées. Le plus souvent, la plateforme de ces réussites confirme l'image de la table que nous avons empruntée à Carolyn Whitzman: des élus « champions », des fonctionnaires efficaces et favorables aux enjeux des groupes de femmes, des chercheurs convaincus de l'importance d'une perspective féministe sur la sécurité urbaine et sur les processus de prise de décision et des groupes de femmes structurés et mobilisés.

## ■ LES GROUPES IMMIGRANTS ET ETHNO-RACIAUX

En commençant une nouvelle section avec le titre « Les groupes immigrants et ethno-raciaux », nous sommes en contradiction avec l'objectif déclaré au début de ce texte qui consistait à ne pas distinguer les dimensions de la différence, mais plutôt d'insister sur la réalité de l'intersectionnalité en ce qui a trait aux groupes en quête d'équité. Au demeurant, nous avons déjà entamé l'analyse de la dimension ethno-raciale avec la description de « Toronto Women's Call to Action » et de l'« Initiative: une ville pour toutes les femmes » d'Ottawa. Les deux groupes illustrent l'intersectionnalité, à la fois de la dimension du genre et de la dimension ethno-raciale. Les gouvernements municipaux avec lesquels ils travaillent les voient d'ailleurs comme tels. À titre d'exemple, on mentionne l'« Initiative: une ville pour toutes les femmes<sup>13</sup> » dans un document de la Direction des services culturels et du financement communautaire de la ville d'Ottawa. Pour cette ville, le groupe IVTF représente la diversité ethno-raciale et immigrante et non pas l'intersection de la diversité femmes et de la diversité ethno-raciale.

<sup>11</sup> Le groupe est également connu par son titre anglais, City for All Women Initiative (CAWI). Voir C. Andrew et F. Klodawsky (2006). « New Voices: New Politics », *Women and Environments International Magazine*, n° 70-71, p. 66-67; C. Andrew, P. Harewood, F. Klodawsky et A. Willis (2004). « Accessing City Hall », *Women and Environments International Magazine*, n° 62-63, p. 49-50.

<sup>12</sup> Ville d'Ottawa et Initiative: une ville pour toutes les femmes (2006). *Guide d'égalité entre les sexes: Promouvoir l'égalité et l'inclusion de la pleine diversité des femmes au sein de la ville d'Ottawa*, Projet pilote des Services communautaires et de protection, Ville d'Ottawa.

<sup>13</sup> Ville d'Ottawa, Direction des services communautaires et de protection (2006). *La culture dans une société diversifiée: La Direction des services culturels et financement communautaire appuie les nouveaux canadiens*, p. 5.

Il est important de réfléchir sur l'expérience des groupes immigrants et ethno-raciaux envers les gouvernements municipaux des grandes villes canadiennes. Le niveau municipal ne fut pas en effet leur première cible. Les politiques fédérales et par la suite les politiques provinciales ont été leurs enjeux prioritaires. Pour autant, et dans le même temps, l'intérêt des édiles municipaux pour les conditions de vie des populations immigrantes et des minorités visibles a augmenté. L'inclusion explicite des municipalités dans la récente entente entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario sur l'immigration illustre cette importance croissante des politiques municipales dans ce domaine.

Le projet Metropolis ([www.metropolis.ca](http://www.metropolis.ca)) regroupe cinq centres de recherche « régionaux » (Vancouver, Toronto, Montréal, les Prairies et l'Atlantique) aux activités desquels s'ajoutent celles d'analystes aux paliers fédéral et international. À partir des partenariats de recherche entre universitaires, groupes et organisations communautaires et analystes gouvernementaux, le réseau publie une documentation abondante sur les conditions d'immigration et d'intégration dans les villes canadiennes. On remarquera ainsi que le premier numéro de *Nos diverses cités* (2005), publié par Metropolis, traitait avant tout des actions des municipalités des grandes villes canadiennes par rapport à la diversité ethno-raciale. À travers différentes descriptions, on dispose d'exemples de l'activité des groupes de la société civile représentant la population immigrante et les minorités visibles.

Au même moment, dans un livre en cours de parution, les auteurs s'attachent à mesurer la participation politique des nouveaux arrivants et des minorités visibles dans les plus grandes villes canadiennes<sup>14</sup>. La sous-représentation des représentants des minorités visibles aux postes d'élus est un fait avéré. L'étude porte sur 11 villes canadiennes. Sur 552 postes élus (niveaux

fédéral, provincial et municipal), 48 seulement sont occupés par des personnes issues d'une minorité visible. En 2006, la situation dans les conseils municipaux des quatre plus grandes villes canadiennes était la suivante : à Toronto, 5, sur 45, membres du conseil venaient d'une minorité raciale ; 3 membres du conseil municipal de Vancouver sur 11 étaient issus d'une minorité raciale ; le conseil municipal de Montréal comptait 4 représentants de minorité visible ; à Ottawa enfin, avant les élections municipales de novembre 2006, seul un élu d'une minorité visible siégeait parmi les 22 membres du conseil municipal.

Dans le cas des quatre villes examinées ici, les auteurs soulignent unanimement que les municipalités ont pris en compte la diversité ethno-raciale et mettent en œuvre des actions importantes visant les populations immigrantes et les minorités visibles. Cependant, ces initiatives sont presque toujours le résultat des décisions des élus et/ou des fonctionnaires de la ville et non pas celui de l'activité des groupes. Le chapitre consacré à Toronto<sup>15</sup> fournit une liste des politiques inclusives de la ville, dont un plan d'action pour l'élimination du racisme et de la discrimination, une politique-cadre pour l'immigration et l'établissement, une politique d'équité en emploi, une déclaration sur l'accessibilité et la diversité ou encore une politique sur les services multilingues.

Depuis 1986, Vancouver<sup>16</sup> a mis en place une politique sur les relations multiculturelles et la Direction de la planification sociale de la municipalité est réputée très proactive sur les questions de la diversité ethno-raciale. En 2005, le conseil municipal a créé un groupe de travail sur l'immigration coprésidé par un élu et une personne représentant la société civile. Certains des centres communautaires offrent enfin des services adaptés à la population immigrante et de minorité visible<sup>17</sup>. À l'inverse, l'action de la municipalité d'Ottawa<sup>18</sup> est davantage décrite comme le résultat des

<sup>14</sup> C. Andrew, J. Biles, M. Siemiatycki et E. Tolley (À paraître). *Electing a Diverse Canada: Political Participation of Newcomers and Minorities in Canadian Cities*.

<sup>15</sup> M. Siemiatycki, (À paraître). « Reputation and Representation: Reaching for Political Inclusion in Toronto », dans C. Andrew, J. Biles, M. Siemiatycki et E. Tolley (dir), *op. cit.*

<sup>16</sup> I. Bloemraad (À paraître). « Diversity and Elected Officials in the City of Vancouver », dans C. Andrew, J. Biles, M. Siemiatycki et E. Tolley (dir), *op. cit.*

<sup>17</sup> L. Sandercock (2005). « Sustaining Canada's Multicultural Cities », *Nos diverses cités*, n° 1, p. 153-157.

<sup>18</sup> J. Biles et E. Tolley (À paraître). « Our Unrepresentative but Somewhat Successful Capital », dans C. Andrew, J. Biles, M. Siemiatycki et E. Tolley (dir), *op. cit.*

pressions exercées par les groupes communautaires. Ainsi en est-il de la sensibilisation des services policiers par le *Community Police Action Committee*, de la création d'un comité consultatif sur l'équité et la diversité et de l'intégration des enjeux autour des nouveaux arrivants et des minorités visibles dans le plan des services humains de la ville. Les auteurs de ces études tiennent à préciser que ces initiatives concernent dans une première étape, et pour l'essentiel, une réflexion sur les structures et les procédures et que les résultats concrets, en termes de programmes et d'activités, tardent à venir.

Avec les défusions et la création des conseils d'arrondissements, Montréal offre un cas particulier quant aux liens entre les groupes de la société civile et les instances locales. On constate en effet des variations considérables dans l'approche et le succès des groupes établissant ou renforçant leurs liens avec les arrondissements et tout autant de différences dans les résultats des politiques et des programmes des arrondissements. Nous menons actuellement une recherche comparative entre Montréal et Ottawa sur l'impact des restructurations municipales sur la gestion de la diversité (ethno- raciale, femmes-hommes, revenu et monoparentalité). À Montréal, les premiers entretiens laisseraient présager que l'activité des groupes représentant la diversité ethno-culturelle a eu un impact réel<sup>19</sup>.

L'intérêt des groupes représentant la population immigrante et les minorités visibles pour les affaires municipales augmente à des rythmes inégaux selon les villes et les groupes eux-mêmes dans leur diversité. Cette augmentation accompagne celle des interventions des municipalités dans ces domaines. Il faut voir dans cette conjonction d'intérêts à la hausse le résultat de l'accroissement du poids démographique de la population immigrante et des minorités visibles dans les plus grandes villes canadiennes, mais aussi la reconnaissance de l'importance du palier municipal et une meilleure organisation des groupes. En

revanche, force est de constater que les politiques et les programmes municipaux des plus grandes villes canadiennes reflètent encore insuffisamment le nouveau visage de leurs populations. Les groupes en quête d'équité sur le plan ethno-racial n'appartiennent pas naturellement au « tissu normal de la gouvernance urbaine ». Rares sont les occasions où ils réussissent, le plus souvent partiellement, à s'y faire une place.

## ■ LES GROUPES GLBT

Tout comme les groupes liés aux enjeux de l'immigration et de l'équité ethno-raciale, les groupes GLBT ne font pas principalement porter leurs efforts de lobbying sur le palier municipal. Dans son analyse de l'impact du mouvement GLBT sur les politiques publiques au Canada<sup>20</sup>, Miriam Smith constate que la stratégie du mouvement a été jusqu'à présent pour une large part de nature juridique en ayant surtout recours aux voies légales. Miriam Smith poursuit cependant en soulignant que cette stratégie change et que le mouvement GLBT s'intéresse désormais davantage aux dossiers sociaux tels ceux de la santé et des services aux personnes. Dans la structure de gouvernance ontarienne, soulever la question des services sociaux ramène au palier municipal et donc à revendiquer auprès des élus et des administrateurs municipaux. Au demeurant, les groupes GLBT ont toujours émis des griefs par rapport aux services policiers. Or, ces dossiers sont eux aussi du ressort municipal ou du moins local. La Commission des services policiers relève par exemple à Ottawa d'une loi provinciale, mais sa composition est en partie choisie par le conseil municipal (deux élus). Les relations entre la police et les groupes communautaires ont donc une dimension municipale importante.

La ville d'Ottawa offre un exemple éclairant de l'institutionnalisation, au sein de l'organisation de la police, de mécanismes de liaison avec la communauté GLBT. Son résultat apparaît sous la forme de rapports plus confiants entre la communauté et la police dont

<sup>19</sup> Cette recherche est menée par le groupe de recherche DiverCité, composé des chercheuses suivantes : Winnie Frohn, Anne Latendresse et Sylvie Paré de l'UQAM et Caroline Andrew de l'Université d'Ottawa. Il y a présentement plusieurs projets de recherche sur le fonctionnement des instances locales et métropolitaines à Montréal.

<sup>20</sup> M. Smith (2007). « Queering Public Policy: A Canadian Perspective », dans M. Orsini et M. Smith (dir), *Critical Policy Studies*, UBC Press, p. 91-109.

une meilleure compréhension, dans les services policiers, de la violence homophobe et de l'importance de prendre au sérieux les incidences de celle-ci. La communauté GLBT a joué un rôle clef dans la création du comité de liaison et dans son fonctionnement.

La préoccupation des groupes GLBT pour les services sociaux trouve encore à s'illustrer à Ottawa. Ainsi y a-t-il eu des recommandations favorables à la création d'un organisme autonome offrant les services sociaux à la communauté GLBT; organisme qui s'ajouterait aux centres de ressources communautaires et de santé qui œuvrent à travers la ville d'Ottawa sur une base géographique. Mais la question a évolué: est-il préférable en effet, pour la communauté GLBT, d'avoir un service qui lui soit réservé ou bien de s'assurer que les centres existants ont la capacité de servir correctement la communauté GLBT. Une grande enquête a été menée à travers le réseau des centres existants dans le but de sonder l'opinion des cadres et des employés. Elle était accompagnée d'une offre de formation destinée à sensibiliser les conseils d'administration et le personnel sur la manière de servir convenablement la communauté GLBT.

Enfin, les groupes GLBT ont un impact sur les gouvernements municipaux à travers le rassemblement de communautés ou la monopolisation de quartiers au cœur des villes. Des quatre villes étudiées, l'exemple le plus connu est le village gai de Montréal, quartier à forte visibilité intégré dorénavant dans la publicité touristique de la ville. Dans la promotion de Montréal, la visibilité du village gai est présentée à la fois comme une attraction touristique et comme une illustration de la tolérance et de l'ouverture d'esprit des Montréalais. L'analyse de Brian Ray et Damaris Rose<sup>21</sup> montre dans le même temps la pauvreté du quartier et son développement commercial, ce dernier élément ayant rapidement été versé à leur actif par les instances municipales.

## ■ CONCLUSION

Nous avons fait un survol rapide des activités des groupes en quête d'équité auprès des autorités municipales dans les quatre plus grandes villes canadiennes, Toronto, Montréal, Vancouver et Ottawa. Nos conclusions nous ramènent à la formulation de Clarence Stone: Dans quelles circonstances les groupes marginalisés parviennent-ils à faire partie du «tissu de la gouvernance urbaine»? Nous avons trouvé des exemples de leur influence et de leur impact, mais ils sont peu nombreux et les résultats restent souvent sur le plan discursif sans se concrétiser. À défaut de l'appui d'élus «champions», de fonctionnaires avertis et de chercheurs, les activités des groupes ont moins de chance de s'imposer. Nous pouvons en conclure que les groupes en quête d'équité n'appartiennent pas *a priori* au tissu de la gouvernance urbaine, mais qu'ils réussissent quelquefois à y entrer.

<sup>21</sup> B. Roy et D. Rose (2000). «Cities of the Everyday: Socio-spatial Perspectives on Gender Difference and Diversity», dans T. Bunting et P. Filon (dir), *Canadian Cities in Transition*, Oxford, 2<sup>e</sup> édition, p. 502-524.