Villes interculturelles

Nouveau paradigme du commun ?

Bob W. WHITE
Université de Montréal

La recherche du commun n'a rien de nouveau dans les sociétés dites « d'immigration », surtout au Québec où le statut du groupe majoritaire a depuis longtemps été une source de tensions et de contradictions à l'échelle du pays (Azdouz 2018). Dans tous les pays qui réclament une philosophie d'État qui s'inspire de la pensée pluraliste, le pluralisme est constamment remis en question (White 2017), non seulement par l'immigration mais aussi par le visage changeant de la « communauté politique », supposément homogène et unifiée dans sa recherche du commun. Le cas du Québec est encore plus complexe puisqu'il s'agit d'une région du Canada où le groupe historiquement majoritaire (en l'occurrence les Canadiens français) revendique un statut de fondateur qui précède celui des autres communautés européennes tout en ignorant le fait historique de la présence autochtone sur le territoire. Cette difficulté à chercher l'unité dans la diversité n'a rien de spécifique au Québec ni au Canada. D'un point de vue systémique, le paradoxe du pluralisme fait intrinsèquement partie de l'histoire des États nations modernes, qui ont façonné la pensée démocratique avec l'objectif de créer des identités et des destins communs. Comment faire du commun avec un héritage politique aussi fracturé ?

Si la plupart des recherches sur les politiques d'immigration et d'intégration se sont concentrées sur des analyses à l'échelle nationale, les chercheurs sont de plus en plus conscients de l'importance des politiques à l'échelle municipale (Burayidi 2015 ; Fourot 2013). Depuis le début des années 2010, l'interculturalisme est apparu comme un nouveau paradigme pour orienter l'action municipale en ce qui concerne l'inclusion des personnes issues de l'immigration (Zapata Barrero 2019). Sans entrer dans les débats épistémologiques sur ce qui constitue un changement de paradigme, on doit constater que l'approche interculturelle — comme les approches qui l'ont précédée — propose une vision du monde qui permet de repenser la notion du commun, notamment parce

que, selon ce modèle, la communauté politique serait définie à partir d'une identité territoriale (celle de la ville) et non pas ethnique (White 2018). Le phénomène récent des « villes interculturelles », qui semble prendre de plus en plus d'ampleur, constitue une remise en question non seulement des idées reçues sur l'intégration, mais aussi du rôle que l'identité nationale doit jouer dans l'inclusion des personnes issues de l'immigration. Dans ce chapitre, je présente le contexte historique récent qui a mené à l'émergence de cette nouvelle catégorie d'action publique en essayant de voir son potentiel de « faire commun ». Ensuite, je présente quelques tendances récentes dans la gouvernance locale pour montrer comment les municipalités mobilisent les politiques d'intégration au nom de l'interculturel. Mais d'abord un petit retour sur la notion qui est au cœur de ce phénomène : l'interculturel.

1 De quel interculturel s'agit-il ?

Le paradigme de l'interculturalisme – au moins comme réponse aux problématiques de la cohésion sociale – a probablement fait son apparition au Canada dans les années 1940 (Anctil 2014). Dans le cas spécifique du Québec, la pensée interculturelle a émergé de façon assez organique, d'abord comme une série de rencontres entre des Canadiens français et des personnes immigrantes autour de la question du dialogue inter-religieux (Gratton 2014). Ce n'est que plus tard, dans les années 1980, que l'interculturalisme au Québec sera repris comme stratégie politique pour se positionner vis-à-vis du multiculturalisme canadien (Rocher et White 2014). Évidemment, il est important de distinguer entre l'interculturalité (le phénomène de contact entre personnes d'origines diverses) et l'interculturalisme (le paradigme de pensée qui vise à comprendre et à encadrer la diversité), surtout parce que la pensée interculturelle risque toujours d'être instrumentalisée à des fins politiques (Frozzini 2014). En Europe, l'interculturalisme est apparu dans les années 1970, parallèlement dans différents domaines d'action, notamment dans le monde de la gestion et dans l'éducation. L'UNESCO et le Conseil de l'Europe ont été des pionniers dans l'élaboration et la mobilisation de la pensée interculturelle, surtout au niveau de la gouvernance locale (White 2021). Le programme « Cités interculturelles », créé par le Conseil de l'Europe en 2008, a été créé pour soutenir l'action municipale en matière d'intégration et d'inclusion. Aujourd'hui il compte plus de 150 villes membres et comprend une dizaine de réseaux nationaux de villes interculturelles dans différentes régions du monde.

Les premières publications du programme « Cités interculturelles » (notamment le *Livre blanc sur le dialogue interculturel* en 2008) ont mis de l'avant la notion « d'intégration interculturelle ». Cette notion est fondée sur l'idée que l'intégration — déjà une idée assez complexe en soi (Schinkel 2018) — ne peut pas être considérée comme la responsabilité unique des personnes issues de l'immigration. De ce point de vue, la société d'accueil doit aussi s'adapter aux individus et aux communautés qui composent la cité. Figurant déjà à ce moment dans les textes fondateurs pour les villes interculturelles, la notion du commun se trouve de façon implicite au cœur du paradigme. Le concept d'intégration interculturelle n'a pas été pleinement élaboré dans les premières publications du Conseil de l'Europe, mais il revient souvent dans la documentation du programme et il permet de comprendre en quoi l'approche interculturelle se distingue des autres modèles ou paradigmes.

Published in : HEBERT, M. ; SAILLANT, F. ; BOURDAGES DUCLOT, S. (dir.), *Savoirs, utopies et production des communs*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813004505, doi : 10.17184/eac.9782813004505

Dans la vision proposée par le Conseil de l'Europe, les paradigmes dominants préexistants — notamment l'assimilationnisme et le multiculturalisme — sont problématiques à plusieurs niveaux (Conseil de l'Europe 2008). Selon cette analyse, l'assimilationnisme est souvent associé à des régimes républicains ou à des États dotés d'une forte identité nationale et d'un discours public qui défend l'idée d'une identité unique et unifiante. Les régimes assimilationnistes cherchent à éliminer la différence et, bien qu'ils défendent souvent le principe de l'égalité des droits, ils ont tendance à minimiser le rôle de la diversité ethnique, linguistique ou religieuse dans le but de promouvoir la cohésion sociale. Les régimes multiculturalistes, par exemple le Canada et le Royaume-Uni, vont au-delà de l'assimilationnisme car ils s'engagent à reconnaître les droits culturels et politiques des différentes communautés ethniques qui composent la population. Ils sont toutefois insuffisants car ils ne disposent pas de mécanismes facilitant les interactions entre les communautés pour lutter contre les nouvelles formes de ségrégation ou l'émergence de ce que Ted Cantle a appelé des « vies parallèles » (2005).

De ce point de vue, l'interculturalisme représente une amélioration significative par rapport aux autres paradigmes car, contrairement au républicanisme, il reconnaît l'existence de la différence fondée sur le groupe et, contrairement au multiculturalisme, il s'engage à aller au-delà d'une « politique de reconnaissance » (Simpson 2014). Selon Robin Wilson, expert du programme « Cités interculturelles » et principal contributeur au *Livre blanc*, l'interculturalisme constitue un paradigme différent de ceux qui l'ont précédé, même si, comme la plupart des modèles pluralistes, il est profondément ancré dans les principes universels des droits humains (communication personnelle, 8 janvier 2020). En ce sens, les premières déclarations de principe du Conseil de l'Europe et le postulat de base de sa vision signalent l'émergence de ce que certains analystes ont commencé à désigner comme une ère « post-multiculturelle » (Zapata-Barrero 2019). Dans le cas du Québec, la différence entre le multiculturalisme et l'interculturalisme est une préoccupation récurrente, autant pour les fonctionnaires que pour les élus, et pas seulement en termes de rhétorique politique (White 2019).

Le fait que le mouvement des villes interculturelles soit apparu au même moment que le rejet du multiculturalisme dans certains pays européens (Royaume-Uni, France, Allemagne) peut sembler une étrange coïncidence (Vertovec et Wessendorf 2010). Dans certains contextes, l'interculturalisme est un modèle proposé par les minorités nationales pour revendiquer leurs droits en tant que communauté distincte. Il n'est donc pas surprenant que ces régions aient été des précurseurs dans l'adoption de politiques interculturelles et qu'elles fassent preuve d'une sensibilité particulière envers l'interculturalisme (par exemple dans la région de Catalogne ou au Québec), en partie parce qu'il s'agit des communautés qui sont majoritaires à l'échelle régionale mais minoritaires à l'échelle nationale, ce que Rachida Azdouz appelle une identité « manoritaire » (2018). Dans ces contextes, la promotion de l'interculturel est perçue comme un outil pour équilibrer les relations asymétriques entre les groupes majoritaires et minoritaires et il est considéré normal de parler de l'identité culturelle comme d'une dimension légitime des politiques publiques. Cette utilisation du paradigme interculturel pour défendre les droits d'une communauté minoritaire ne fait pas consensus, surtout dans le contexte européen où persiste la crainte d'un retour des mouvements nationalistes.

Published in : HEBERT, M. ; SAILLANT, F. ; BOURDAGES DUCLOT, S. (dir.), *Savoirs, utopies et production des communs*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813004505, doi : 10.17184/eac.9782813004505

Force est de constater que la notion du commun dans ces cas est ramenée au niveau d'une identité régionale minoritaire, ce qui remet directement en question l'idée du commun à l'échelle nationale.

2 L'émergence des villes interculturelles

La genèse de l'interculturalisme en tant que paradigme politique à l'échelle municipale est double. D'une part, l'interculturalisme s'inspire des principes et concepts de la pensée pluraliste : la reconnaissance de la diversité, la lutte contre la discrimination et le rapprochement par le dialogue (White 2017). D'autre part, l'interculturalisme est pragmatique, visant à renforcer les capacités locales à partir d'une vision interculturelle, en anglais, *an intercultural lens* (Wood et Landry 2008). Sur la suggestion de Robert Palmer (alors directeur de la culture au Conseil de l'Europe) et d'Irena Guidikova (alors chef de la division des politiques culturelles, de la diversité et du dialogue), le Conseil de l'Europe a créé le programme des « Cités interculturelles ». S'appuyant sur l'expertise du *think tank* britannique Comedia, le Conseil de l'Europe a commencé par créer un projet pilote pour renforcer les capacités des administrations municipales. Le réseau a commencé avec un petit nombre de villes « pilotes », onze au total, qui avaient toutes un certain intérêt à formaliser l'utilisation des principes interculturels dans les politiques d'intégration municipales. Le *Livre blanc* propose des lignes directrices pour la mise en œuvre des politiques interculturelles par les villes. Un certain nombre de propositions sont axées sur le processus d'élaboration des politiques (par exemple la cartographie des questions interculturelles, le développement d'une vision interculturelle, les partenariats et les alliances, etc.) et d'autres concernent principalement les mesures ou les résultats des politiques (investir dans la formation linguistique, organiser une formation de sensibilisation interculturelle pour les élus, établir une stratégie conjointe avec les médias locaux, etc.).

Les villes interculturelles veulent faire ce que toutes les villes veulent faire : fournir des services publics fiables de manière équitable, créer des conditions avantageuses en matière d'emploi et de logement abordable, assurer la sécurité des citoyens et des visiteurs, et favoriser un sentiment d'appartenance à la communauté. L'un des éléments qui distinguent les villes interculturelles des autres villes est la manière dont elles s'y prennent pour atteindre ces objectifs. Les villes interculturelles ne se contentent pas de reconnaître la diversité par le biais de festivals et d'événements publics spécifiques à une culture ; cette reconnaissance de la diversité est une condition nécessaire de l'approche interculturelle, mais elle n'est pas suffisante. Ces villes reconnaissent qu'en dépit de croyances fortement ancrées sur l'égalité entre les citoyens, les immigrants et les minorités visibles (sans mentionner les diverses catégories de non-citoyens) sont souvent victimes de discrimination systémique. Elles tentent de mettre en place des programmes afin d'éliminer ou du moins de réduire les effets de ces discriminations. Mais les villes interculturelles conviennent également que ces deux principes – la diversité et l'égalité – ne suffisent pas à assurer la cohésion sociale et elles tentent de créer des conditions qui conduisent à de nouvelles formes d'appartenance (Amin 2012 ; Gamba *et al.* 2022 ; Saillant 2016).

Published in : HEBERT, M. ; SAILLANT, F. ; BOURDAGES DUCLOT, S. (dir.), *Savoirs, utopies et production des communs*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813004505, doi : 10.17184/eac.9782813004505

L'approche interculturelle propose de passer d'un modèle de coexistence pacifique, à un modèle qui permet des interactions plus profondes (*meaningful interactions*) entre les groupes, afin d'identifier des problèmes communs et des solutions partagées (Putnam 2007 ; Wood et Landry 2008). Dans le paradigme des villes interculturelles, ces trois éléments – diversité, égalité, interactions – sont les piliers de la planification et de l'évaluation des politiques et programmes d'inclusion. De ce point de vue, « on pourrait dire qu'une ville interculturelle est une ville qui s'engage sciemment en faveur de la reconnaissance de la diversité et de la lutte contre la discrimination afin de faciliter les interactions constructives entre les citoyens de diverses origines » (White 2018). Bien que ce modèle soit proposé pour l'ensemble des villes membres du programme des « Cités interculturelles », force est de constater qu'il n'y a pas deux villes ayant la même compréhension du modèle. Pour cette raison, beaucoup de villes adhèrent au réseau du Conseil de l'Europe afin de pouvoir échanger avec les autres membres du réseau et apprendre d'eux. Mais la participation au Programme de cités interculturelles constitue aussi un levier pour les villes qui doivent se positionner par rapport aux gouvernements régionaux et nationaux.

Plusieurs études ont montré comment les villes qui participent à des réseaux régionaux et internationaux peuvent bénéficier de cette exposition, tant en termes de transfert de connaissances qu'en termes de dynamiques organisationnelles internes (White 2021). Selon Schiller, « les échanges internationaux sont certainement une source d'inspiration et de confiance en soi pour les gouvernements locaux dans la définition de politiques locales qui ne vont pas simplement suivre ou copier ce qui est prescrit au niveau national » (2015 : 1123). Un certain nombre de réseaux proposent des ressources et un savoir-faire afin de rendre les villes plus accueillantes et plus inclusives (par exemple « Integrating Cities » de l'Union européenne ou le programme américain « Welcoming Cities »). Le programme « Cités interculturelles » du Conseil de l'Europe est parmi les premiers et, sur plusieurs aspects, le plus important de ces réseaux intermunicipaux, notamment en ce qui concerne le soutien des acteurs municipaux et l'évaluation de l'action municipale. Il se distingue des autres réseaux en ce qu'il est le seul à proposer des orientations à partir d'une perspective interculturelle.

Un bon exemple de cette mobilisation intermunicipale nous vient du Québec. Seule province canadienne à avoir un contrôle effectif sur sa politique d'immigration et d'intégration, le Québec est depuis de nombreuses années un leader en termes de promotion de l'interculturalisme. Depuis les années 1980, le gouvernement provincial (bénéficiant de l'Entente Canada-Québec en 1991) a accordé un financement important aux ONG et aux municipalités pour le travail d'intégration en contexte interculturel. À la suite de changements dans la gestion provinciale de la politique d'intégration (notamment la suppression du Conseil régional des élus en 2014), plusieurs villes du Québec ont décidé d'organiser un réseau régional de professionnels. Le Réseau des municipalités en immigration et en relations interculturelles (RÉMIRI) comprend la participation active d'une quinzaine de villes allant de très petites municipalités régionales à la plus grande ville et métropole de la province, Montréal. Créé en 2016, le réseau est principalement composé de fonctionnaires de carrière spécialisés dans le domaine de la diversité sociale et le réseau offre la possibilité non seulement de

Published in : HEBERT, M. ; SAILLANT, F. ; BOURDAGES DUCLOT, S. (dir.), *Savoirs, utopies et production des communs*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813004505, doi : 10.17184/eac.9782813004505

partager des informations entre professionnels mais aussi de mobiliser divers acteurs au niveau supra-local[1].

L'une des questions les plus importantes dont discutent les membres de RÉMIRI concerne les accords de financement conclus entre la province et les villes. Les membres du réseau sont préoccupés par le fait que les termes des accords ne sont pas clairs, que le Ministère de l'immigration n'applique pas les règles de manière cohérente et que l'investissement requis par les villes ne correspond pas au pouvoir décisionnel dans le cadre des ententes. Ils sont également de plus en plus préoccupés par le fait que la durée des accords semble varier en fonction des changements de leadership politique ou des orientations administratives. Pour tenter de remédier à ces problèmes, le réseau a entrepris deux initiatives afin de renforcer l'action municipale interculturelle et afin de mettre en lumière le rôle joué par les villes dans ce domaine. La première est un rapprochement avec l'Union des municipalités du Québec, incluant la participation de l'UMQ aux activités régulières du réseau, et l'organisation d'un sommet sur les enjeux de l'intégration interculturelle. Les membres du réseau, qui sont des fonctionnaires de carrière et non des élus, affirment que cette collaboration avec l'UMQ – qui représente principalement des maires et d'autres élus de la province – est un élément essentiel de la stratégie du réseau, puisque les fonctionnaires sont limités quant à ce qu'ils peuvent faire en termes politiques.

Le réseau a également décidé de formaliser ses liens avec le Conseil de l'Europe en tant que réseau national de villes interculturelles[2]. Le lien avec le Conseil de l'Europe a été jugé important par les membres du réseau, surtout à un moment où le gouvernement du Québec prend des positions inquiétantes sur l'intégration et l'inclusion des personnes issues de l'immigration (par exemple le débat sur la discrimination systémique au Québec, où certaines villes au Québec ont pris un rôle de leadership important). Dans le cadre de cette démarche, le RÉMIRI a organisé une journée d'études avec des représentants du Conseil de l'Europe afin de parler des avancées récentes dans le domaine de l'interculturel au Québec et pour mieux expliquer comment un rapprochement avec le Conseil de l'Europe pourrait aider le réseau à faire avancer ses objectifs. Étant donné qu'il s'agissait de la première réunion du réseau à laquelle participaient des représentants du Ministère de l'immigration, les membres du réseau ont été encouragés sur la question du rapprochement avec le Ministère. Bien que les membres du réseau se soient montrés enthousiastes à l'égard de la réunion, ils ont également exprimé leurs préoccupations quant à la recherche d'une reconnaissance internationale avant d'avoir une reconnaissance politique formelle au niveau municipal ou provincial. Malgré les aléas de la pandémie, quatre municipalités du RÉMIRI (Drummondville, Gatineau, Repentigny et Rimouski) ont signé des ententes avec le Conseil de l'Europe. En décembre 2021, avec les deux villes québécoises qui faisaient

[1] Pour en savoir plus, voir www.remiri.net

[2] Il y a neuf réseaux nationaux de villes interculturelles qui font partie du programme du Conseil de l'Europe. Les réseaux nationaux sont autonomes du Conseil de l'Europe et leurs membres peuvent décider de faire partie du réseau international afin de gagner en visibilité et avoir accès à un plus grand nombre de services ; voir https ://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/networks

Published in : HEBERT, M. ; SAILLANT, F. ; BOURDAGES DUCLOT, S. (dir.), *Savoirs, utopies et production des communs*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813004505, doi : 10.17184/eac.9782813004505

déjà partie du réseau du Conseil de l'Europe (Montréal et Sherbrooke), le RÉMIRI s'est joint au programme « Cités interculturelles [3].

3 L'action municipale interculturelle

Les politiques interculturelles municipales n'ont pas fait l'objet de beaucoup de recherche dans la littérature scientifique jusqu'à présent (Zapata 2019). Les politiques interculturelles municipales apparaissent à un moment où les rôles que jouent les villes évoluent rapidement et où les professionnels sont à la recherche de nouveaux outils et de nouvelles façons de faire. L'analyse des politiques interculturelles à Montréal démontre que les professionnels de différents secteurs (organismes communautaires, institutions publiques, secteur privé et société civile) sont très préoccupés par les relations interculturelles et qu'ils souhaitent disposer de meilleurs outils pour les soutenir dans le travail d'inclusion (White 2017). Souvent tiraillés entre les principes du multiculturalisme (qui met l'accent sur la reconnaissance des différents groupes) et de l'interculturalisme (qui favorise les interactions entre les groupes), les professionnels se retrouvent dans des situations d'injonction paradoxale ou *double bind* (Bateson 1972), où les acteurs sont coincés entre des impératifs contradictoires venant de cadres normatifs ou logiques différents (Carpentier 2022). Dans ce contexte, où les acteurs du milieu municipal doivent composer régulièrement avec cette injonction paradoxale, on peut comprendre qu'il y ait des limites réelles à leur capacité de faire commun.

Il n'y a pas deux villes à développer des politiques interculturelles exactement de la même manière, mais il y a des fils conducteurs dans la mise en œuvre de la pensée interculturelle au niveau municipal. D'un point de vue interculturel, les problèmes liés à la diversité concernent tous les citoyens — et pas seulement des immigrants. Cela signifie que les politiques doivent prendre en compte non seulement les immigrants et les minorités visibles, mais aussi les groupes qui sont généralement associés à la majorité. Les politiques interculturelles des villes s'intéressent aussi souvent aux différentes barrières à la participation, non seulement sur le plan linguistique, mais aussi économique et culturel, qui rendent difficile la compréhension des règles et des codes non écrits partagés par la majorité. Plus important encore, les politiques interculturelles s'intéressent à la promotion des relations intergroupes, qui peuvent contribuer à l'émergence de nouvelles formes civiques d'identité et de solidarité sans toutefois effacer complètement les différences sociales ou culturelles.

Dans les villes dites « interculturelles », plusieurs champs d'action sont mis de l'avant par les municipalités. Le programme « Cités interculturelles » réunit une liste impressionnante d'actions venant des villes membres. Cette ressource permet de mieux comprendre comment les villes qui participent au réseau donnent sens à l'idée de l'interculturel, notamment à travers la notion de « bonnes pratiques »[4]. Prises individuellement, ces actions reflètent différents piliers du programme « Cités interculturelles » (diversité, égalité, interactions). Considérées dans leur ensemble, ces actions permettent de comprendre comment les administrations municipales mettent en œuvre une certaine

[3] https ://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/-/a-growing-coalition-of-intercultural-cities-in-quebec-the-icc-programme-and-remiri-join-forces-to-strengthen-the-intercultural-approach

[4] https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/good-pratice

Published in : HEBERT, M. ; SAILLANT, F. ; BOURDAGES DUCLOT, S. (dir.), *Savoirs, utopies et production des communs*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813004505, doi : 10.17184/eac.9782813004505

vision du commun. Dans la dernière partie de ce texte, je nomme six domaines en particulier qui reviennent souvent dans les écrits sur les villes interculturelles : intégration socioprofessionnelle, lutte contre la discrimination, participation civique et sociale, médiation et travail de liaison, accessibilité des services, et renforcement des capacités organisationnelles[5].

Intégration socioprofessionnelle

L'immigration est d'abord un projet économique, autant pour les individus que pour les États pour qui elle constitue une réponse aux enjeux démographiques (vieillissement de la population et taux de fécondité réduits) et économiques (pénuries de main-d'œuvre). Évidemment, les enjeux de l'insertion socioprofessionnelle ne se limitent pas à l'obtention d'un emploi et les municipalités se rendent de plus en plus compte de l'importance de voir l'intégration économique comme un processus (recrutement, embauche, gestion des équipes diversifiées). Les derniers gouvernements au Québec ont beaucoup misé sur l'intégration économique, trop souvent dans l'intérêt du marché et du secteur privé. Cette vision de l'intégration a souvent jeté de l'ombre sur une approche sociale de l'intégration ; en réalité ces deux visions sont souvent opposées. Les municipalités investissent dans plusieurs catégories de programmes pour promouvoir l'intégration socioprofessionnelle, notamment la promotion des entrepreneurs et le parrainage professionnel.

Lutte contre la discrimination

Depuis la mort de George Floyd en mai 2020, les administrations municipales, comme bon nombre d'institutions publiques, se sont mobilisées pour reconnaître l'existence de la discrimination systémique et développer des stratégies pour la combattre. Évidemment les problèmes causés par le racisme et les autres formes de discrimination ne sont pas nouveaux. Ce qui a changé, c'est le fait que depuis quelques années, il y a davantage de discussions transparentes et publiques à ce sujet. Ainsi, plusieurs enjeux sont soulevés par ce phénomène, non seulement parce que certaines personnes ou communautés sont affectées de façon disproportionnée, notamment par le cumul de facteurs de précarité (Gravel *et al.* 2017), mais aussi parce que les personnes des groupes majoritaires sont de plus en plus en position défensive parce qu'elles sont confrontées à leur statut privilégié. Les acteurs du mouvement anti-raciste questionnent la persistance du racisme, et ils insistent sur l'impossibilité d'effectuer de vrais changements sans d'abord reconnaître l'existence du problème. Cette dernière question est une source de tension entre les municipalités au Québec et le gouvernement provincial qui, lui, refuse toujours de reconnaître l'existence de la discrimination systémique.

Participation civique et sociale

La participation des citoyens immigrants ou minoritaires constitue actuellement l'un des plus grands défis pour les municipalités, en partie parce que les communautés de personnes qui composent la ville n'ont pas nécessairement la même notion de la participation. Il s'agit d'un enjeu complexe parce que la participation se passe à

[5] Une version préliminaire de l'analyse présentée dans cette section a été rédigée dans le cadre d'une étude menée par la Ville de Sherbrooke en collaboration avec le Laboratoire de recherches interculturelles (LABRRI) de l'Université de Montréal. Ceci dit, les idées présentées ici n'engagent que les chercheurs du LABRRI qui ont participé à l'étude.

Published in : HEBERT, M. ; SAILLANT, F. ; BOURDAGES DUCLOT, S. (dir.), *Savoirs, utopies et production des communs*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813004505, doi : 10.17184/eac.9782813004505

plusieurs niveaux dans la vie des citoyens : politique, sociale et économique. Dans la prestation des services municipaux en contexte pluriethnique, les professionnels disent souvent qu'ils n'arrivent pas à rejoindre certaines communautés, soient parce qu'elles vivent dans des situations de précarité, soit parce qu'elles ne se sentent pas concernées ou impliquées par les activités ou les services offerts. Autrement dit, les raisons de la non-participation peuvent varier selon la communauté et selon le contexte. La recherche de solutions exige une analyse détaillée de contexte en contexte, et elle doit tenir compte non seulement des limites des citoyens, mais aussi de celles des professionnels. Plusieurs tendances se dessinent dans le domaine de la participation, avec une forte tendance à privilégier la notion de participation à la vie civique.

Médiation et travail de liaison

Les municipalités jouent souvent un rôle de médiation, non seulement entre citoyens et services municipaux, mais aussi entre les citoyens et les différentes communautés qui composent la ville. Malgré le fait que les villes possèdent beaucoup d'expertise dans le travail de médiation, cet aspect du travail d'inclusion est souvent négligé dans l'évaluation des politiques et des programmes. Il y a encore beaucoup de confusion entre la médiation culturelle (une approche qui a émergé dans la francophonie pour rendre accessible ou « démocratiser » l'accès aux produits culturels) et la médiation interculturelle (des approches qui visent à réduire les écarts de communication en contexte interculturel). Il existe plusieurs traditions de médiation (droit, travail social, communications), mais en contexte municipal, la médiation prend souvent la forme de programmes qui encadrent le travail de professionnels de première ligne dans plusieurs contextes institutionnels, par exemple santé, éducation ou services publics.

Accessibilité de la prestation des services

L'accessibilité a été identifiée depuis longtemps comme une question prioritaire pour les villes, qui sont avant tout des fournisseurs de services de proximité. Les programmes d'accessibilité universelle, qui s'inspirent principalement du mouvement pour les personnes vivant avec des handicaps, mobilise les principes du droit de l'accès aux services publics sans discrimination, tel qu'articulé par la Commission des droits de la personne du Québec. La plupart des villes au Québec ont développé des outils de référence sur l'accessibilité dans le cadre des plans d'action de la famille et des aînés. Certaines villes (par exemple la Ville de Laval) ont mené un sondage interne auprès des employés de première ligne et des gestionnaires pour identifier les préoccupations des professionnels et prioriser les enjeux en rapport avec la prestation des services en contexte interculturel. Le ministère de l'immigration du Québec a mis sur pied un programme d'accompagnement qui propose des suivis individuels des personnes immigrantes, surtout pour faciliter l'intégration au marché du travail.

Renforcement des capacités organisationnelles

Historiquement, le renforcement des capacités visait le développement des compétences des individus. De plus en plus, les villes se rendent compte qu'il est important de se pencher sur les processus et les mécanismes organisationnels, c'est-à-dire le renforcement des capacités par les compétences organisationnelles. Dans beaucoup de pays, les employés des institutions publiques ne sont pas représentatifs de la popula-

Published in : HEBERT, M. ; SAILLANT, F. ; BOURDAGES DUCLOT, S. (dir.), *Savoirs, utopies et production des communs*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813004505, doi : 10.17184/eac.9782813004505

tion générale, surtout dans les contextes urbains diversifiés. Au Québec, les lois sur l'égalité d'accès à l'emploi obligent les municipalités de plus de 50 000 habitants à introduire des changements pour corriger ce problème, mais les changements à ce niveau prennent beaucoup de temps, non seulement dans les routines d'embauche, mais aussi dans les changements de mentalité pour créer une culture d'inclusion au sein de l'appareil municipal. Depuis quelques années, des villes au Québec adoptent le modèle américain d'Équite, diversité, et inclusion (EDI) (la Ville de Québec en est un bon exemple). Ce modèle propose plusieurs éléments intéressants, par exemple de distinguer entre égalité et équité et de chercher des indicateurs pour mesurer le progrès de l'organisation en termes d'inclusion. Il a aussi été critiqué parce qu'il met beaucoup d'accent sur la discrimination positive et il n'a pas d'outils concrets pour favoriser le dialogue ou les interactions positives entre les personnes d'origines diverses.

4 Vers un nouveau paradigme municipal ?

S'il est souvent dit que l'interculturel est une notion vague et diffuse, les différents champs d'action qui sont priorisés par les villes interculturelles nous procurent une vision plus claire de la pensée interculturelle en action. Dans l'ensemble de ces actions on voit ressortir clairement les principes de la pensée pluraliste qui sont les piliers du paradigme interculturel : la reconnaissance de la diversité comme quelque chose d'intrinsèque et d'intrinsèquement bon, la lutte pour l'égalité des chances en combattant toute forme de discrimination dans les organisations et les institutions publiques, le rapprochement par le dialogue et par le travail de liaison dans et par les municipalités. Si on peut parler des villes interculturelles en tant que paradigme, c'est dans la mesure où la mise en œuvre de ces piliers constitue une nouvelle façon de faire commune, voire une philosophie pragmatique (Allard 2022) qui permet de pallier les angles morts des modèles pluralistes préexistants.

Cependant, avant de savoir s'il s'agit d'une tendance ou d'un nouveau paradigme, nous aurons besoin de faire des analyses plus approfondies. Sur cette question, plusieurs éléments méritent d'être explorés davantage. Premièrement, il est important d'analyser comment les villes s'organisent à l'interne pour incarner les principes de la pensée interculturelle. Ce travail est déjà commencé dans la documentation des politiques et cadres de référence créés par les villes interculturelles (White 2018), mais il nous manque les outils pour faire des analyses comparatives robustes. Deuxièmement, il serait important de documenter les dynamiques entre les approches interculturelles et les approches anti-racistes, puisque les deux approches peuvent être en tension, voire en opposition, et que les villes sont souvent appelées à mobiliser les deux (à ce sujet, voir http://labrri.net/dialogues-sur-la-discrimination/). Finalement, on doit mieux comprendre les dynamiques entre les administrations municipales et les différents paliers de gouvernement, non seulement à l'échelle régionale, mais aussi nationale. S'il est vrai que les villes interculturelles proposent une nouvelle vision politique pour créer du commun, il reste à voir si cette vision permet, ou non, de créer de nouvelles formes d'appartenance et d'identité sociale.

Published in : HEBERT, M. ; SAILLANT, F. ; BOURDAGES DUCLOT, S. (dir.), *Savoirs, utopies et production des communs*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813004505, doi : 10.17184/eac.9782813004505

Références

Allard, P. (2022), « Le rôle des villes interculturelles », dans B.W. White et J. Frozzini (dir.), *Villes interculturelles au Québec. Pratiques d'inclusion en contexte pluriethnique*, Montréal, Presses de l'Université du Québec.

Amin, A. (2012), *Land of Strangers*, Cambridge, Polity Press.

Anctil, P. (2014), « Le Congrès juif canadien et la promotion de l'éducation interculturelle (1947-1975) », dans L. Emongo et B.W. White (dir.), *L'interculturel au Québec. Rencontres historiques et enjeux politiques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 117-136.

Azdouz, R. (2018), *Le vivre-ensemble n'est pas un rince-bouche*, Montréal, Édito.

Bateson, G. (1972), *Steps to an Ecology of Mind : Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution, and Epistemology*, Chicago, University of Chicago Press.

Burayidi, M. A. (dir.) (2015), *Cities and the politics of difference : Multiculturalism and diversity in urban planning*, Toronto, University of Toronto Press.

Cantle, T. (2005), *Community Cohesion : A New Framework for Race and Diversity*, New York, Palgrave McMillan.

Carpentier, D. (2022), *La métropole contre la nation ? La politique montréalaise d'intégration des personnes immigrantes*, Montréal, Presses de l'Université du Québec.

Council of Europe (2008), *White Paper on Intercultural Dialogue*, Strasbourg, juin.

Emongo, L. et B.W. White (dir.) (2014), *L'interculturel au Québec. Rencontres historiques et enjeux politiques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Fourot, A.-C. (2013), *L'intégration des immigrants : cinquante ans d'action publique locale*, Montréal, Presses de L'Université de Montréal.

Frozzini, J. (2014), « L'interculturalisme selon Bouchard », dans L. Emongo et B.W. White (dir.), *L'interculturel au Québec. Rencontres historiques et enjeux politiques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 91-113.

Gamba, F., S. Cattacin et B.W. White (2022), *Créer la ville. Rituels territorialisés de l'inclusion des différences*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Gratton, D. (2014), « Le destin d'une terminologie : de l'interculturel à l'interculturalisme », dans L. Emongo et B.W. White (dir.), *L'interculturel au Québec. Rencontres historiques et enjeux politiques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 173-192.

Gravel, S., J. Dubé, D. Côté, B.W. White et D. Gratton (2017), « Le retour au travail d'immigrants ayant subi une lésion professionnelle : les embûches de la rencontre interculturelle et la précarité du lien d'emploi », *Alterstice,* vol.7, n°1, p. 21-38

Lévy, J. (2014), « Quelques figures marquantes des débuts de l'interculturel au Québec », dans L. Emongo et B.W. White (dir.), *L'interculturel au Québec. Rencontres historiques et enjeux politiques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 157-172.

Putnam, R. R. (2007), *E Pluribus Unum : Diversity and Community in the Twenty-first Century*, The 2006 Johan Skytte Prize Lecture, Scandinavian Political Studies.

Rocher, F. et B.W. White (2014), « L'interculturalisme québécois en contexte multiculturel canadien. Origines, critiques et politiques publiques », *Étude IRPP* (Institut de recherches en politiques publiques), n°49 (https ://irpp.org/wp-content/uploads/2014/11/study-no49.pdf).

Schiller, M. (2015), « Paradigmatic pragmatism and the politics of diversity », *Ethnic and Racial Studies*, vol.38, no7, p. 1120-1136.

Schinkel, W. (2018), « "Against Immigrant Integration" : For an End to Neocolonial Knowledge Production », *Comparative Migration Studies,* vol.6, n°1. doi :10.1186/ s40878-018-0095-1.

Saillant, F. (dir) (2016), *Pluralité et vivre-ensemble*, Québec, Presses de l'Université Laval.

Simpson, A. (2014), *Mohawk Interruptus : Political Life across the Borders of Settler States*, Durham, Duke University Press.

Vertovec, S. (2019), « Talking around super-diversity », *Ethnic and Racial Studies*, vol.42, n°1, p. 125-139.

Published in : HEBERT, M. ; SAILLANT, F. ; BOURDAGES DUCLOT, S. (dir.), *Savoirs, utopies et production des communs*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813004505, doi : 10.17184/eac.9782813004505

Vertovec, S. et S. Wessendorf (dir.) (2010), *The Multiculturalism Backlash : European discourses and practices*, Londres, Routledge.

White, B.W. (2021), « City-based inclusion networks in a post-multicultural world : the intercultural cities programme of the council of Europe », *Local Government Studies*, DOI : 10.1080/03003930.2021.2005030

— (2019), « Multiculturalisme et interculturalisme au Canada : destin commun ou rencontre impossible ? » dans J.E. Gonzalez (dir), *Multiculturalisme et interculturalité dans les Amériques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 13-29.

— (2018), *Intercultural Cities : Policy and Practice for a New Era*, Londres, Palgrave McMillan.

— (2017), « Pensée pluraliste dans la cité : l'action interculturelle à Montréal », *Anthropologie et Sociétés*, vol.41, n°3, p. 29-57.

White, B.W. et J. Frozzini (dir.) (2022), *Villes interculturelles au Québec. Pratiques d'inclusion en contexte pluriethnique*, Montréal, Presses de l'Université du Québec.

Wood, P. et C. Landry (2008), *The Intercultural City : Planning for Diversity Advantage*, Londres et Sterling, Earthscan.

Zapata Barrero, R. (2019), *Intercultural Citizenship in the Post-Multicultural Era*, Londres, SAGE Publications.

Remerciements : En plus des éditeurs de ce volume, j'aimerais remercier Roukayatou Abdoulaye de la Ville de Sherbrooke, qui nous a invité à préparer une étude sur les tendances dans l'action municipale, ainsi que Nicolas Arias Garcia, Sophie Thibodeau et Anne-Sophie Raymond, qui nous ont assisté dans la collecte et l'analyse des données pour ce projet.

Published in : HEBERT, M. ; SAILLANT, F. ; BOURDAGES DUCLOT, S. (dir.), *Savoirs, utopies et production des communs*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813004505, doi : 10.17184/eac.9782813004505