



Organisation  
des Nations Unies  
pour l'éducation,  
la science et la culture

United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization



Commission  
canadienne  
pour l'UNESCO

Canadian  
Commission  
for UNESCO

# VERS DES VILLES INCLUSIVES ET ÉQUITABLES



Organisation  
des Nations Unies  
pour l'éducation,  
la science et la culture

Coalition internationale  
des villes inclusives et  
durables – ICCAR

Rapport préparé par la Commission canadienne pour l'UNESCO et Meghan Brooks, Ph. D., avec les contributions de l'UNESCO (Secrétariat de la Coalition internationale des villes inclusives et durables – ICCAR).

La Commission canadienne pour l'UNESCO relie les Canadiennes et Canadiens aux travaux de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Elle favorise la réflexion collective, détermine les priorités et facilite les actions concertées dans les domaines reliés à son mandat en vue de relever certains grands défis de l'humanité. Ce faisant, elle contribue au développement d'une société au sein de laquelle les citoyens partagent et échangent leurs connaissances, tant à l'échelle locale qu'à l'échelle mondiale, afin de réaliser un avenir caractérisé par la paix, l'équité et la durabilité. Consciente que son mandat ne peut être accompli sans l'engagement de partenaires issus de multiples horizons, la Commission place l'esprit de coopération au cœur même de ses activités. La Commission exerce ses activités sous l'égide du Conseil des arts du Canada.

La Commission, avec l'appui de ses partenaires, coordonne les activités de la Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination.

© Commission canadienne pour l'UNESCO (Octobre 2016)

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Inclusion sociale dans les villes : Habitat III et le rôle des intervenants municipaux</b>	<b>2</b>
Habitat III et la place des villes à l'UNESCO	<b>3</b>
<b>Le contexte des municipalités canadiennes</b>	<b>6</b>
Apport du Canada à l'agenda mondial	<b>7</b>
Racisme et discrimination au Canada	<b>8</b>
<b>Un réseau pour le changement : La Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination (CCMCRD)</b>	<b>12</b>
Rôle de la Coalition	<b>12</b>
Stratégies efficaces de la CCMCRD	<b>13</b>
1. Établissement de partenariats stratégiques	<b>13</b>
2. Partage de connaissances	<b>14</b>
3. Solutions souples aux problèmes locaux	<b>15</b>
4. Désignation de groupes vulnérables à l'exclusion	<b>15</b>
5. Consolidation de l'appui politique et visibilité	<b>16</b>
<b>Défis pour les municipalités en quête d'équité</b>	<b>17</b>
<b>Recommandations pour les administrations municipales</b>	<b>19</b>
1. Amener différentes voix à la table	<b>19</b>
2. Inclure les jeunes	<b>19</b>
3. Adopter une approche intersectionnelle	<b>20</b>
4. Changer les attitudes discriminatoires	<b>20</b>
5. Fonder les décisions et le suivi des progrès sur des données probantes	<b>21</b>
<b>Vers l'avenir</b>	<b>23</b>
<b>Références</b>	<b>24</b>
<b>Annexe A : Les dix engagements communs de la CCMCRD</b>	<b>26</b>

INCLUSION SOCIALE DANS LES  
VILLES : HABITAT III ET LE RÔLE  
DES INTERVENANTS MUNICIPAUX



Les villes jouent un rôle de premier plan dans la lutte contre la discrimination. Les gouvernements municipaux, en raison de leur proximité avec les gens, sont en excellente position pour avoir un impact direct sur leur qualité de vie. Les villes ont leur part de responsabilité pour protéger leurs citoyens contre la discrimination et, pour ce faire, elles doivent réunir des intervenants de divers horizons. Les villes, grandes et petites, doivent assurer le bien-être de tous leurs citoyens afin d'éviter que des obstacles nuisant au progrès se dressent ou mènent à différentes formes de discrimination pouvant générer des cycles de privation.

Pour que des changements sociaux réels s'opèrent, tous doivent s'engager à agir, et ce, à tous les niveaux. De plus en plus, les villes agissent sur la scène mondiale en nouant des relations internationales et régionales, et en participant à différents partenariats transfrontaliers. Ces nouveaux liens favorisent les échanges sur de nombreux enjeux et le développement de solutions locales pour y pallier. En identifiant des pratiques exemplaires en matière d'inclusion au moment de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques et des services municipaux, les administrations municipales peuvent agir plus rapidement et plus efficacement pour contrer l'exclusion (UNESCO, 2016).

Malgré les retombées positives des initiatives locales d'inclusion, les municipalités demeurent vulnérables au chômage, à la pauvreté et aux inégalités. Les changements démographiques et la diversité croissante sont des terreaux fertiles pour l'exclusion, les lacunes dans la prestation des services et les menaces à l'harmonie sociale. La discrimination menace la viabilité des systèmes sociaux, économiques et politiques, mais aussi la pleine jouissance des droits qui sont garantis à toutes les personnes vivant au Canada. Le racisme, la discrimination et toutes les autres formes d'exclusion sont de plus en plus subtils et donc difficiles à percevoir et à inverser. Ils s'insinuent donc plus facilement dans le discours démocratique et dans les structures qui sont importantes pour la population.

La communauté internationale a fait de grandes avancées en parlant ouvertement des inégalités et en développant

*« Les municipalités ont entrepris de combler les lacunes laissées dans le filet social par le désengagement des gouvernements fédéral et provinciaux. Malgré leurs investissements consentis, les longues listes d'attente, de même que l'augmentation du nombre de sans-abri et de familles de travailleurs pauvres, indiquent que la demande dépasse largement les capacités des municipalités. » (Fédération canadienne des municipalités, 2010, p. 6)*

des stratégies globales pour y mettre fin. Les efforts considérables du Canada en matière d'inclusion sociale lui confèrent beaucoup de poids dans les discussions. Le présent document examine le contexte dans lequel les intervenants sociaux œuvrent pour éradiquer le racisme et la discrimination. Il expose diverses stratégies d'inclusion sociale, en particulier des stratégies axées sur les besoins des groupes les plus menacés par la marginalisation. Des recommandations à l'intention des intervenants locaux sont formulées en conclusion.

### **Habitat III et la place des villes à l'UNESCO**

L'Organisation des Nations Unies (ONU) a pour mandat de promouvoir la paix et la sécurité, le développement durable, les droits de la personne et l'égalité. Depuis 1945, l'ONU offre une tribune de coopération et de mobilisation à l'échelle mondiale. Les deux premières conférences de l'ONU sur le logement et le développement urbain durable (Habitat) ont réuni des intervenants du monde entier afin de réfléchir à des solutions novatrices pour relever les défis qui se posent aux agglomérations urbaines et pour favoriser la réalisation des projets de l'ONU. La Conférence Habitat III sera l'occasion pour les représentants de la communauté internationale de mettre en commun leurs idées et leurs outils en vue de créer des villes durables. L'objectif sera de promouvoir un nouveau modèle multidimensionnel



de développement urbain durable qui favorisera l'équité, le bien-être et une prospérité commune (Organisation des Nations Unies, 2016).

L'équité et l'inclusion sociale seront au centre des travaux de la Conférence Habitat III et du nouvel agenda urbain. En assurant l'équité des chances et des services, ainsi qu'une répartition juste des avantages et des fardeaux de la société, les États et les intervenants locaux favorisent un développement social et urbain respectueux des droits de la personne, qui permet à chacun de réaliser son plein potentiel.

### **Groupes menacés d'exclusion au Canada :**

- *Autochtones*
- *Francophones*
- *Membres de la communauté LGBTQ2*
- *Immigrants*
- *Aînés*
- *Personnes handicapées*
- *Personnes vivant dans la pauvreté*
- *Minorités visibles*
- *Résidents des régions rurales*
- *Femmes*
- *Jeunes*

Depuis sa création en 1945, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) œuvre sur plusieurs fronts afin de protéger les droits et les libertés de tous, sans discrimination. Sans jamais perdre de vue cet objectif, l'UNESCO a milité contre l'exclusion de manière concrète et théorique. Sa Déclaration sur la race et les préjugés raciaux (1978), son projet éducatif sur la traite négrière transatlantique ainsi que sa Déclaration universelle sur la diversité culturelle (2001) offrent autant d'exemples de ce combat acharné. L'UNESCO a également piloté divers programmes qui ont suscité l'intérêt et reçu du soutien de partout dans

le monde. Dans la foulée de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (connue comme la Conférence de Durban), l'UNESCO (2003) a élaboré une Stratégie intégrée de lutte contre le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance qui appelle à la mobilisation des intervenants locaux.

Pleinement consciente du rôle essentiel que jouent les autorités locales dans l'adoption de politiques et la protection des droits garantis par les instruments normatifs internationaux, l'UNESCO s'est alliée à des conseils municipaux pour mettre en œuvre sa Stratégie intégrée. En 2004, afin de renforcer la capacité locale requise pour s'attaquer aux problèmes sociaux, l'UNESCO a lancé la Coalition internationale des villes contre le racisme (ICCAR), un réseau de villes déterminées à améliorer leurs politiques et leurs programmes pour favoriser l'inclusion sociale. Jusque-là, les stratégies de protection des droits de la personne étaient surtout l'apanage des États. Aujourd'hui, les villes participent elles aussi aux travaux de l'UNESCO visant à augmenter l'égalité dans le monde.

Selon le Secrétariat de l'ICCAR (UNESCO, 2016, p. 2), « dans un monde de plus en plus interconnecté, les villes doivent se concerter et intensifier leur action au niveau local afin d'accroître leur rayonnement et leur influence à l'échelle mondiale. » L'ICCAR milite pour l'action et le changement au niveau des villes. Toutefois, la sensibilisation du public et le renforcement des capacités au moyen de réseaux, du partage d'expériences et d'information demandent du temps. L'ICCAR participe donc aux efforts à long terme visant la création de vastes réseaux d'échange entre les intervenants.

Le 1<sup>er</sup> juin 2016, la Coalition est devenue la Coalition internationale des villes inclusives et durables – ICCAR. Ce nouveau nom a été adopté afin de mieux refléter le soutien de la Coalition au Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies (Agenda 2030, adopté en 2015), mais aussi de souligner le rôle important des villes vers l'atteinte des objectifs de développement durable et inclusif. Jamais l'appel à l'unité mondiale contre le racisme et toutes les formes

de discrimination n'aura été aussi brûlant d'actualité. La complexité des défis auxquels sont confrontées les villes du monde entier nécessitent une action concertée et du leadership (UNESCO, 2016). La réorientation de la Coalition témoigne de sa volonté de contribuer directement à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et du nouvel agenda urbain. La Coalition milite pour l'avènement de villes inclusives, sûres, résilientes et durables, reposant sur des lignes directrices mondiales. Elle reconnaît qu'un développement urbain durable n'est possible que si le racisme et les autres formes de discrimination sont combattus par des mesures et des mécanismes concrets qui respectent les droits de la personne et reconnaissent la valeur de communautés diversifiées.

### **Discrimination systémique**

*« L'institutionnalisation de la discrimination par voie de politiques et de pratiques entraînant, de façon volontaire ou non, de la discrimination à l'égard de nombreux groupes minoritaires. » (Fondation canadienne des relations raciales, 2015)*

L'UNESCO insiste sur l'importance de l'action municipale pour favoriser l'inclusion sociale dans le document « Pour une ville inclusive » (Organisation des Nations Unies, 2015). À travers Habitat III, le nouvel agenda urbain et l'ICCAR, l'UNESCO et la Commission canadienne pour l'UNESCO abordent le racisme et la discrimination dans les villes de façon à mettre en lumière une avenue de changement peu exploitée, qui se veut pourtant un volet phare du domaine prioritaire « Cohésion sociale et équité – des villes viables » de ce nouvel agenda urbain. Lorsque des maires, des décideurs de la scène municipale, des experts internationaux et des représentants de divers organismes discutent ensemble

des différentes formes d'exclusion dans les villes et échangent des idées sur les façons de changer les choses, l'action mondiale prend un nouveau visage.

Afin d'appuyer la réalisation de l'Agenda 2030, l'UNESCO et la Commission canadienne pour l'UNESCO se concentrent, entre autres, sur l'inclusion dans les villes et l'abolition de la discrimination dans le contexte des objectifs de développement durable (ODD) suivants :

- ODD 10 : « Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre »
- ODD 11 : « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables »
- ODD 16 : « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous »

L'UNESCO et la Commission canadienne pour l'UNESCO collaborent également à la réalisation des priorités transversales de l'Agenda 2030, soit l'égalité entre les genres, les droits de la personne et l'éradication de la pauvreté comme préalables au développement durable. L'UNESCO est l'organisation chef de file pour la mise en œuvre de l'ODD 4, Éducation de qualité (Éducation 2030).

Le Canada travaille de concert avec d'autres pays pour enrayer la pauvreté et assurer à tous un avenir meilleur. Les résultats qui sont visés par l'Agenda 2030 commandent une approche multidimensionnelle de l'équité, qui tient compte des liens étroits entre la pauvreté et les autres formes d'exclusion. La protection des droits de la personne est primordiale pour l'avènement de systèmes sociaux et politiques viables, qui ne « laissent personne de côté » (Organisation des Nations Unies, 2015).

# LE CONTEXTE DES MUNICIPALITÉS CANADIENNES

Au Canada, il existe trois ordres de gouvernement chargés de fournir différents types de services. Le gouvernement fédéral a compétence notamment en matière de droit pénal, de défense nationale, d'affaires étrangères et d'institutions bancaires. Les gouvernements provinciaux et territoriaux veillent entre autres à tout ce qui touche l'éducation, la santé, les institutions municipales et les droits civils. La compétence peut être partagée entre les deux ordres dans certains domaines comme la culture, l'immigration, l'agriculture, la langue et les produits de consommation. Le troisième ordre de gouvernement, le municipal, fournit la majorité des services les plus couramment utilisés par la population comme par exemple les services de police municipaux, d'incendie, de transport en commun, les parcs, les bibliothèques et les réseaux d'aqueduc (Parlement du Canada, 2016). Le plus souvent, les municipalités sont également à l'avant-plan des interventions visant à régler les problèmes qui nuisent à la qualité de vie des citoyens.

Les administrations municipales sont des instances créées par les provinces et les territoires pour fournir les services qu'il est plus facile d'administrer à l'échelle locale. Elles peuvent régir des villes, petites et grandes, des villages et des municipalités rurales (comtés), et sont composées de dirigeants élus et d'employés qui représentent les résidents et travaillent pour eux. Les maires, élus suivant les lois électorales en vigueur dans les provinces et territoires, travaillent avec les fonctionnaires municipaux pour définir une vision communautaire et réaliser le mandat que leur a donné le gouvernement. Les administrations municipales disposent de revenus

(issus principalement des impôts fonciers et des subsides provinciaux) et influent sur la vie quotidienne des citoyens de maintes façons.

Les administrations municipales ne sont pas reconnues expressément par la Constitution du Canada. Elles sont créées en vertu de lois provinciales, qui leur confèrent des devoirs et des responsabilités. Le Canada compte plus de 3 600 administrations municipales. Celles-ci peuvent gérer de grandes régions métropolitaines habitées par des populations essentiellement urbaines, des villes de moyenne envergure et des municipalités rurales ou éloignées (comptant moins de 10 000 habitants). La plupart des municipalités canadiennes sont de petite taille, et une poignée seulement compte plus d'un million d'habitants. Les municipalités nordiques, territoires autochtones et réserves des Premières nations représentent près de 20 % des institutions municipales au Canada. (Fédération canadienne des municipalités, 2006, p. 10).

Les municipalités canadiennes varient non seulement en taille, mais également au niveau du degré d'urbanisation. Effectivement, bien que 80 p. 100 des Canadiens vivent dans un contexte urbain, les degrés d'urbanisation varient grandement d'un bout à l'autre du pays. Dans les provinces de l'Est et les territoires du Nord, la population se répartit presque également entre milieu urbain et rural. Dans les grandes provinces (Ontario et Québec), la majorité se trouve plutôt en région urbaine (Statistique Canada, 2011). À l'instar de la plupart des municipalités du monde entier, les administrations municipales



canadiennes sont confrontées à de nombreux défis sociaux, environnementaux et économiques. Leur quête de nouvelles manières de fournir les services découle des mêmes contraintes : revenus inadéquats, pouvoirs restreints, contextes locaux changeants et responsabilités croissantes (Fédération canadienne des municipalités, 2006, p. 2).

### **Apport du Canada à l'agenda mondial**

Le Canada poursuit une mission de paix et de stabilité au sein de la communauté internationale. Il s'est engagé activement non seulement au sein des Nations Unies, mais également à l'UNESCO dans le cadre d'initiatives mises de l'avant afin de protéger les plus vulnérables.

Divers gouvernements, représentants d'organismes publics, associations et chercheurs ont participé aux discussions sur les enjeux contemporains les plus urgents, et mis leurs compétences au service de la recherche de solutions. En 1976, le Canada a accueilli la première Conférence Habitat puis, en 2015, la Conférence thématique de Montréal sur les aires métropolitaines, l'une des 11 réunions thématiques régionales tenues en préparation d'Habitat III. La Déclaration de Montréal pose un jalon important dans le dialogue sur l'égalité des sexes, la diversité culturelle et les droits et réalités des peuples autochtones. Il est tout à fait à propos que, dans l'esprit de l'Agenda 2030, le pays renouvelle son engagement envers les principes des Nations Unies, sa Constitution nationale et ses habitants.

Figure 1 : Carte des provinces et des territoires canadiens



Le Canada et la Commission canadienne pour l'UNESCO continuent d'influencer l'agenda mondial de différentes façons. Ils s'efforcent de reconnaître, documenter et éradiquer l'exclusion et l'injustice au Canada, de renforcer les droits des personnes qui y vivent, d'assurer un partage plus équitable des avantages économiques et de donner à tous les enfants la possibilité de réaliser leur plein potentiel. Par ailleurs, tirant profit de ses expériences passées, le Canada transmet ses connaissances à la communauté internationale afin d'éclairer ses stratégies et ses engagements primordiaux. Fort de sa propre diversité et de ses expériences, il contribue à paver la voie à l'atteinte de l'objectif commun qu'est celui d'un monde inclusif et durable.

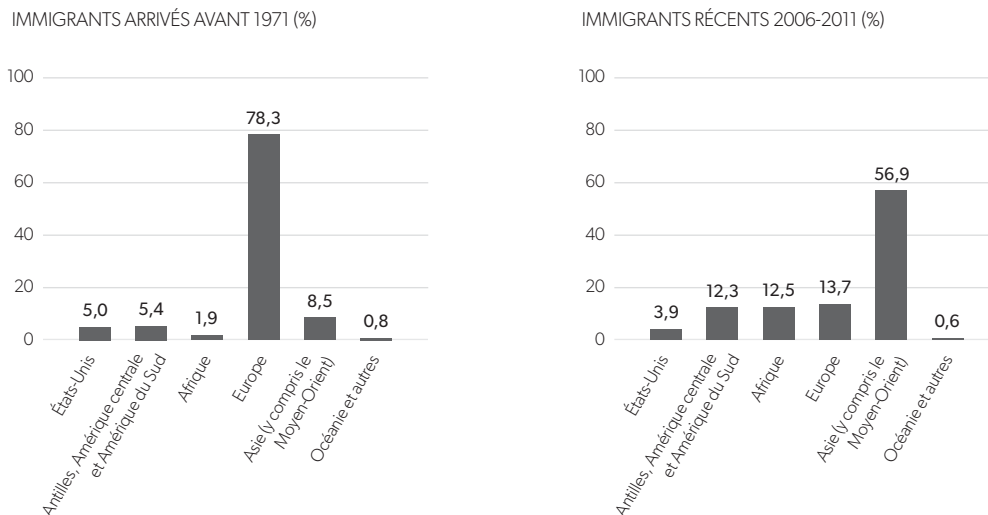
### Racisme et discrimination au Canada

Au Canada, des groupes ethnoculturels, religieux et linguistiques de plus en plus diversifiés vivent côte à côte dans les villes et les régions rurales. Cette mosaïque s'est

principalement construite au fil de vagues successives d'immigration provenant de pays sources différents. Les tensions ethnoculturelles et religieuses, ainsi que les débats houleux sur ces thèmes ont ramené l'intégration des immigrants au centre des préoccupations du gouvernement. Les attaques du 11 septembre 2001 contre les États-Unis ont eu des impacts sur les droits de la personne. Elles ont également déclenché un débat sur la nécessité de l'intégration et l'importance de l'inclusion. Au Canada, les enjeux associés au respect des différences culturelles, aux accommodements des particularités religieuses et autres ainsi qu'à la lutte contre les préjugés dans les médias et le discours politique ont suscité un effort intense d'introspection et de mobilisation.

Il est primordial, dans un tel contexte, d'exploiter les capacités des municipalités afin de réussir à mettre en place les conditions propices à une inclusion sociale et à une durabilité véritables. L'approche canadienne est axée sur la conciliation entre la nécessité d'accepter la

Figure 2 : Immigration au Canada – Pays sources avant 1971 et de 2006 à 2011



**Note :** « Océanie et autres » comprend les immigrants nés en Océanie, au Canada, à Saint-Pierre-et-Miquelon et les réponses non incluses ailleurs, telles que « né en mer ». Source : Statistique Canada, *Enquête nationale auprès des ménages*, 2011.

diversité et de nourrir un sentiment d'unité nationale. Ces deux principes constituent les fondements du concept de multiculturalisme. Ce concept n'est pas seulement ancré dans une réalité démographique, mais dans un idéal qui doit définir les liens entre les groupes et les politiques gouvernementales. Le Canada a été le premier pays à embrasser le multiculturalisme et à en faire une politique (1971). La Loi sur le multiculturalisme canadien, sanctionnée en 1988 par le gouvernement du Canada (2014), vise à « promouvoir la participation entière et équitable des individus et des collectivités de toutes origines à l'évolution de la nation et au façonnement de tous les secteurs de la société ». Malgré certains débats entourant l'efficacité du multiculturalisme canadien (notamment en ce qui concerne l'élimination de la discrimination), celui-ci a façonné notre conviction que tous sont égaux, peuvent éprouver un sentiment d'appartenance et être fiers de leurs racines.

En matière de droits de la personne, le Canada a suivi un parcours complexe, empreint de réussites mais également de certaines erreurs. Il peut se vanter d'avoir établi une base législative solide en matière d'inclusion sociale, balisée notamment par les garanties d'égalité et les autres droits fondamentaux protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés* (1982) et les garanties contre la discrimination offertes par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (1977). Bien que ces droits soient enchâssés dans les lois fédérales, provinciales et territoriales, les problèmes vécus le plus souvent restent ceux qui touchent la vie quotidienne. C'est pourquoi les municipalités ont un rôle si important à jouer dans la recherche de solutions novatrices et pratiques pour protéger et promouvoir ces droits.

Malgré une structure relativement efficace, le secteur municipal canadien a fort à faire pour surmonter les multiples défis qui se posent en matière de discrimination au pays. Le profil démographique des municipalités est extrêmement varié, et les degrés ainsi que les types de diversité ne sont pas les mêmes d'un bout à l'autre du

### **Coup d'œil sur la diversité canadienne**

- *200 groupes ethnoculturels*
- *2 langues officielles*
- *4.3% de la population est autochtone*
- *50% des Autochtones vivent en zones urbaines*
- *13 millions d'immigrants ont été accueillis durant le dernier siècle*
- *20 % de la population est née à l'étranger*
- *2 immigrants sur 3 habitent dans les plus grandes villes (Toronto, Montréal, Vancouver)*
- *Une majorité d'immigrants est issue de la catégorie économique*
- *Régions sources principales de l'immigration : Asie, Afrique, Caraïbes*
- *1 Canadien sur 5 est membre d'une minorité visible*
- *Les communautés arabes et originaires de l'Asie occidentale connaîtront la croissance la plus rapide au cours des 20 prochaines années*
- *D'ici à 2031, la population des non-chrétiens doublera<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Statistiques sur la diversité canadienne compilées à partir de plusieurs sources de Statistique Canada.

pays. Dans la plupart des régions les plus urbanisées, de nombreuses appartenances identitaires façonnent le paysage de la diversité, alors que les zones rurales sont plus homogènes. Les réseaux sociaux, économiques et communautaires bien établis des régions urbaines les rendent plus attrayantes pour les nouveaux arrivants. Pour cette raison, les administrations et les organismes municipaux réagissent souvent après coup aux changements démographiques et aux nouveaux besoins de la population. À l'inverse, les régions rurales sont plus enclines à planifier et à se mobiliser pour accueillir les nouveaux arrivants afin d'optimiser leur contribution au marché du travail local.

**« Le racisme et la discrimination divisent les collectivités, posent une menace sérieuse à la coexistence pacifique et à l'échange au sein des collectivités, mettent en péril la démocratie et la participation des citoyens, et enracinent et aggravent les inégalités au sein de la société. »** (Commission canadienne pour l'UNESCO, 2012)

Le gouvernement et des organismes locaux ont inventorié les groupes les plus susceptibles d'être exclus de la vie politique, sociale, culturelle et économique. Ainsi, les femmes, les Autochtones, les membres de minorités visibles et les personnes handicapées ont été officiellement désignés par le gouvernement fédéral comme étant confrontés à des obstacles sur le plan de l'éducation, de l'emploi et des services (Gouvernement du Canada, 2014). Les administrations municipales peuvent également adapter leurs interventions pour mieux soutenir les immigrants, les membres de la communauté LGBTQ2, les aînés, les jeunes, les membres des minorités linguistiques, les personnes vivant dans la pauvreté et les résidents des zones rurales.

La population autochtone est en croissance au Canada. Malheureusement, elle est aux prises avec de nombreux problèmes sociaux et économiques. De longue date, les Autochtones (Premières Nations, Métis et Inuits) connaissent des conditions de vie préjudiciables et font face à des entraves à l'égalité. L'exclusion de cette population se manifeste de plusieurs façons, parmi lesquelles : un revenu moyen équivalant à 60 % à peine de la moyenne nationale, des taux de chômage deux fois plus élevés que la moyenne nationale, des logements inadéquats, des taux supérieurs de maltraitance, de violence et d'incarcération, des taux inférieurs d'obtention du diplôme d'études secondaires dans les réserves (Statistique Canada, 2015). Les femmes autochtones sont particulièrement vulnérables à la violence. Selon un rapport de la Gendarmerie royale du Canada (2015, p. 3), plus de 1 100 cas de femmes autochtones disparues ou assassinées demeurent irrésolus au Canada. Un effort de documentation et de redressement des injustices historiques, de la maltraitance et de l'annihilation culturelle infligées par le système des pensionnats à des générations successives d'Autochtones du Canada a abouti à la création de la Commission de vérité et de réconciliation. Dans son rapport publié en 2015, la Commission a formulé 94 appels à l'action. L'intention de la Commission et de son rapport est de rebâtir la confiance entre les Autochtones et les non-Autochtones.

Les femmes du Canada ont beaucoup lutté pour redéfinir leur place dans la société et réclamer l'égalité et la justice. L'action féministe a été menée par des femmes et des organismes communautaires et leurs alliés à l'échelle nationale, provinciale et locale. Aujourd'hui, les femmes représentent plus de la moitié (50,4 %) de la population canadienne (Statistique Canada, 2015). Petit à petit, elles ont pris leur place sur le marché du travail et gagné d'importantes batailles juridiques. L'Organisation des Nations Unies (2005, 9) estime qu'il faut au moins 30 % de femmes élues pour que leur voix soit entendue au sein des gouvernements. Au Canada, elles représentent actuellement 24 % des représentants élus et des conseillers municipaux (Fédération canadienne

des municipalités, 2015). En 2015, cependant, le gouvernement fédéral a atteint pour la première fois la parité hommes-femmes au sein du conseil des ministres (Cabinet).

Malgré des progrès importants, le pouvoir reste encore largement aux mains des hommes. Au chapitre du leadership au travail, rémunéré ou non, et de l'expérience de la violence, hommes et femmes continuent d'évoluer dans des réalités différentes (Klodawsky, 2014, p. 38). Les femmes sont moins susceptibles d'avoir un emploi, elles gagnent moins pour un travail équivalent, elles multiplient plus souvent les emplois ou travaillent à temps partiel, et elles sont sous-représentées dans certains secteurs (métiers, travail manuel, etc.). Bien que leurs droits reproductifs soient protégés par les lois, le débat se poursuit dans la sphère publique. Leur emploi du temps surchargé – entre travail, bénévolat et soin des enfants – restreint leur capacité à participer aux consultations locales et à la vie civique. Ces obstacles sont amplifiés dans le cas des femmes touchées par des facteurs croisés d'exclusion comme la race, l'origine autochtone, la religion, la pauvreté ou un handicap.

Même si une majorité de la population estime que le Canada est un pays où il fait bon vivre, il devient de plus en plus difficile de ne pas constater les diverses formes d'inégalité persistantes ou émergentes. Des études indiquent que les deux tiers des personnes vivant au Canada sont préoccupées par la montée du racisme

(Fondation canadienne des relations raciales, 2014). La religion s'est également hissée parmi les sujets litigieux même si seulement une faible majorité est d'avis que le port de symboles religieux visibles représente une partie essentielle de la liberté de religion. Si les crimes haineux ont diminué, la population noire reste encore aujourd'hui la plus visée alors qu'on constate une hausse des incidents mettant en cause des musulmans (Allen, 2015). Selon les recherches, six personnes sur dix se disent préoccupées par les relations entre les populations musulmanes et les autres.

Parce que l'immigration continuera d'enrichir une diversité culturelle, linguistique et religieuse sans précédent, les administrations municipales ont tout intérêt à trouver des manières créatives d'assurer la compréhension, le respect mutuel et l'établissement de systèmes sociaux viables. En ce qui concerne les communautés autochtones, plusieurs incompréhensions persistent. Par exemple, de nombreux non-Autochtones croient que les Autochtones ne paient pas d'impôts, qu'ils ont accès à des études postsecondaires gratuites, qu'ils habitent tous dans des réserves ou des régions rurales, qu'ils sont très peu actifs sur le marché du travail, qu'ils ne réussissent pas en affaires et qu'ils sont injustement favorisés par le régime de quotas de l'assurance-emploi (Services économiques de la Banque TD, 2012). Chacune de ces idées fausses alimente les préjugés à l'endroit des Autochtones et la dépréciation de leurs contributions à la société.

# UN RÉSEAU POUR LE CHANGEMENT : LA COALITION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION (CCMCRD)

L'effort de promotion de l'équité au niveau local a été très variable à l'échelle du Canada. Il n'existe pour l'instant aucune initiative de concertation uniforme et bien structurée qui permettrait à l'ensemble des municipalités de partager leurs pratiques en matière d'équité. Les causes de cette lacune sont multiples : absence d'organe directeur mandaté; manque de financement; diversité des enjeux démographiques et communautaires locaux; reconnaissance inégale de l'ampleur et des conséquences de l'exclusion; degrés variés de volonté politique et sociale de se mobiliser. En conséquence, il est difficile d'établir des objectifs communs et de coordonner les efforts aux échelles locales, provinciales et territoriales en vue d'établir des systèmes sociaux inclusifs et viables.

## Rôle de la Coalition

Le réseau le plus vaste d'administrations municipales œuvrant à enrayer toutes les formes de discrimination et à promouvoir l'inclusion est la Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination (CCMCRD). Les signataires de la CCMCRD forment un réseau de municipalités de partout au pays engagées à lutter contre la discrimination à l'échelle locale. Ce réseau est l'une des sept coalitions régionales et nationales de la Coalition internationale des villes inclusives et durables – ICCAR, établie sous l'égide de l'UNESCO. La CCMCRD a pour principal objectif d'élargir et de renforcer les droits de la personne en assurant la coordination et la responsabilité partagée des administrations locales, des organismes municipaux de la société civile et d'autres institutions démocratiques.

À l'heure actuelle (2016), elle compte près de 70 municipalités membres. La Commission canadienne pour l'UNESCO, avec le soutien de ses partenaires, supervise la CCMCRD et coordonne ses activités.

La Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination promeut l'inclusion en encourageant l'intégration des questions d'équité dans les politiques, la planification et la programmation des administrations municipales, et en appuyant les initiatives communautaires. Les dix engagements communs de la CCMCRD (se reporter à l'annexe A), axés sur les domaines de compétence municipale comme le logement, l'emploi et les activités culturelles, guident le travail des autorités locales en matière de politiques et de programmes. Les engagements sont regroupés selon trois domaines de responsabilité municipale :

- la protection de l'intérêt public;
- la reconnaissance des droits de la personne;
- la création d'une collectivité partageant la responsabilité du respect des droits de la personne et de la diversité.

Lorsqu'un conseil municipal signe la Déclaration d'adhésion et devient membre de la CCMCRD, il adhère automatiquement aux dix engagements communs et s'engage à élaborer ou à adapter un plan d'action afin de les mettre en œuvre. La souplesse du processus donne aux municipalités toute la latitude requise pour adapter les mesures mises de l'avant en matière de lutte contre le racisme et la discrimination à leurs propres réalités. Le plan d'action représente un important outil d'engagement



pour les membres de la CCMCRD; une fois qu'il a été adopté, il fait partie intégrante de leur vision, de leurs stratégies et de leurs politiques.

L'adhésion à la CCMCRD découle d'une volonté commune de réaliser deux objectifs : mettre en commun des expériences et renforcer les politiques afin d'accroître l'inclusion. La Commission canadienne pour l'UNESCO offre aux municipalités une tribune pour échanger sur leurs problèmes communs et leurs pratiques efficaces. Depuis sa création, en 2004, la CCMCRD a organisé deux rencontres nationales et contribué à plus d'une dizaine de réunions régionales ou provinciales sur des questions précises. Elle a publié un guide pratique pour soutenir ses membres (2012), un numéro spécial du journal *Diversité canadienne* (2014) a été commandé sur le thème du rôle des municipalités dans la lutte contre la discrimination, et la Commission canadienne pour l'UNESCO a appuyé la publication d'un guide national destiné aux municipalités souhaitant promouvoir l'équité et l'inclusion (Initiative : une ville pour toutes les femmes et Brooks, 2015).

La sensibilisation et le renforcement de la capacité des villes exigent des efforts de longue haleine. La CCMCRD facilite la création de vastes réseaux d'échange entre les intervenants. Elle reconnaît qu'en matière de changement, tant individuel que systémique, il faut du temps pour évaluer la situation et trouver des solutions (Brooks, 2014, p. 54). Tout comme la CCMCRD ne peut à elle seule éradiquer l'exclusion au Canada, l'adhésion d'une administration municipale à celle-ci ne suffit pas pour donner naissance à une communauté durable. Cependant, la CCMCRD constitue un jalon important vers la reconnaissance de la nécessité d'un changement et la recherche de solutions efficaces. Plusieurs caractéristiques du réseau se sont d'ailleurs avérées bénéfiques pour favoriser l'inclusion.

### **Stratégies efficaces de la CCMCRD**

L'expérience de l'ICCAR a démontré qu'un projet international peut être durable et efficace à l'échelle locale si le cadre de travail permet une marge de manœuvre suffisante aux partenaires. Au Canada, la possibilité donnée aux municipalités d'adapter le plan d'action

proposé à leur propre réalité renforce l'intérêt et la valeur du projet, et contribue à rallier de nouveaux membres. Pour adapter efficacement une initiative internationale à un contexte national, il faut accepter que certains éléments susciteront inévitablement une controverse. Déjà, l'utilisation des termes racisme et discrimination a été décriée par certains intervenants qui souhaitent nuancer le discours. D'autres étaient d'accord pour que le terme *racisme* soit utilisé et même mis en évidence sous l'angle de son interdépendance avec d'autres formes d'oppression. Un tel débat porte à réflexion en ce qui concerne l'équilibre à atteindre entre les attentes des partenaires et l'importance de demeurer fidèle à l'essence de l'initiative. Les initiatives d'équité rencontreront forcément des obstacles. Toutefois, une détermination sans faille à s'attaquer aux défis et à composer stratégiquement avec les jeux politiques qui font partie intrinsèque du changement est essentielle pour assurer leur viabilité et leur réussite.

Voici cinq exemples de stratégies adoptées dans le contexte de la CCMCRD :

#### **1. Établissement de partenariats stratégiques**

Les questions de racisme et de discrimination sont fort complexes et dépassent souvent la responsabilité et la capacité des municipalités. Il s'avère par conséquent primordial d'adopter une démarche globale pour réunir des partenaires diversifiés de différents échelons (national, provincial et local), qui représentent tant le gouvernement que la société civile.

À l'échelon national, l'Association canadienne des Commissions et Conseil des droits de la personne, la Fédération canadienne des municipalités, la Fondation canadienne des relations raciales et l'Association nationale des centres d'amitié pour les Autochtones ont toutes exprimé d'une façon ou d'une autre leur soutien à la CCMCRD et à ses objectifs. Par ailleurs, l'initiative suscite de plus en plus d'intérêt au sein des ministères fédéraux. Au provincial, les commissions de défense des droits de la personne de l'Alberta, de l'Ontario et de la Saskatchewan, ainsi que l'Alberta Urban Municipalities Association, l'Union des municipalités du Québec et la Union of

## **STRATÉGIE GAGNANTE**

*La Commission canadienne pour l'UNESCO a inclus des intervenants nationaux et régionaux dans la création de la CCMCRD afin d'unir les membres d'un bout à l'autre du vaste territoire canadien. Leurs mandats étant à plus grande échelle, ces partenaires sont en bonne position pour amener les membres de la CCMCRD à créer des réseaux et à partager leurs ressources. Des partenaires stratégiques de différents échelons ont grandement contribué au dynamisme de la CCMCRD et au maintien de l'unité.*

Nova Scotia Municipalities ont également manifesté officiellement leur appui. Dans certains cas, le soutien de ces organismes a dépassé le simple appui de principe et permis d'accroître la sensibilisation aux phénomènes du racisme et de la discrimination, ainsi que la participation directe aux événements associés à la CCMCRD.

À l'échelle locale, les partenariats et la coopération sont importants et déterminants pour engager l'action. Les besoins et les mandats des représentants élus, des administrateurs municipaux, des autorités policières, des citoyens et des organismes locaux sont pris en compte dans le dialogue concernant la CCMCRD, l'élaboration du plan d'action et toutes les activités subséquentes. La mobilisation continue des intervenants et l'optimisation de leurs forces contribuent à protéger la vision originale et à nourrir le sentiment d'appartenance. La coopération de divers partenaires est également fondamentale pour assurer la viabilité de l'initiative et la continuité quand le pouvoir change de mains au sein des administrations municipales, provinciales, territoriales et fédérales (Commission canadienne pour l'UNESCO, 2011).

### **2. Partage de connaissances**

La mise en commun des connaissances et des expériences est au cœur du travail de la CCMCRD

et des interactions de ses membres. En intégrant le réseau, les municipalités ont accès aux ressources et aux conseils de nombreux partenaires de partout au pays, y compris des organismes nationaux et régionaux. À cet égard, le réseau constitue un modèle de changement social coopératif. L'échange de connaissances entre les administrations municipales fait partie des moyens de faire progresser rapidement les dossiers de l'équité et de l'inclusion. La CCMCRD encourage non seulement le partage des expériences des administrations municipales, mais aussi la recherche de moyens d'ouvrir le dialogue avec les communautés, les organismes locaux et d'autres intervenants (réunions, conférences, publications, bulletins, etc.).

Bien que les études sur l'urbanité et les géographies urbaines au Canada se multiplient, peu d'entre elles portent sur les administrations municipales et le partage de leurs connaissances en matière d'équité et d'inclusion. Les travaux de la CCMCRD ont mis en lumière différentes manières de mettre à profit et d'appliquer les changements sociaux porteurs de transformation dans des contextes variés, c'est-à-dire dans des milieux urbains et ruraux présentant différents degrés de diversité locale. Pour optimiser le partage des connaissances avec d'autres organismes, les administrations locales requièrent une infrastructure et une bonne capacité institutionnelle à évaluer la pertinence des avenues envisagées. Les

## **STRATÉGIE GAGNANTE**

*La Commission canadienne pour l'UNESCO et l'Initiative : une ville pour toutes les femmes se sont associées afin de produire un webinaire (2015) de discussion entre des intervenants canadiens sur les initiatives en matière d'équité. Les technologies de communication représentent un formidable outil de partage des connaissances dans un vaste pays comme le Canada, où les longues distances empêchent trop souvent les rencontres en personne entre les membres d'un réseau.*

membres de la CCMCRD sont encouragés à prendre part à des activités de réseautage, à partager leurs connaissances de manière informelle, à trouver les spécialistes au sein de leurs propres communautés et à diffuser leurs savoirs.

### 3. Solutions souples aux problèmes locaux

La structure souple de la CCMCRD donne aux administrations locales la liberté requise pour gérer les enjeux qui leur sont propres. Si le partage des pratiques économise temps et ressources, en plus de stimuler l'innovation, l'adaptation des initiatives aux particularités locales garantit les meilleurs résultats. La liberté d'adopter des initiatives qui tiennent compte des ressources et des besoins locaux contribue à rallier plus facilement les communautés. Elle donne aussi aux municipalités la capacité de s'engager, à divers degrés, sur chacun des dix engagements communs de la CCMCRD.

En raison de la diversité des municipalités canadiennes, les problèmes locaux varient énormément en fonction du contexte. Dans les régions rurales, les administrations municipales n'ont pas toujours le personnel ou les programmes nécessaires pour favoriser l'inclusion de communautés diversifiées. Leur principale option reste souvent d'intégrer seulement certaines dimensions des mesures d'équité dans les services existants. Le travail de sensibilisation aux enjeux de l'exclusion et aux avantages des communautés durables peut être long, de sorte qu'il faut parfois se concentrer sur un groupe à la fois. Cette approche plus étroite est également typique des municipalités qui n'ont pas adopté de mesures officielles en matière d'équité. Dans les grandes villes, les initiatives sont plus susceptibles de viser l'établissement de relations avec les communautés et la collaboration avec des spécialistes locaux. Quand le contexte est particulièrement diversifié, les administrations municipales ont parfois déjà mis en place des initiatives et évalué les progrès. Grâce à son cadre souple, qui offre plusieurs options d'établissement des priorités et d'action, la CCMCRD s'assure que toutes les municipalités canadiennes peuvent faire partie du réseau.

## STRATÉGIE GAGNANTE

*Même si tous les membres de la CCMCRD sont d'accord pour aider les services de police à lutter contre la discrimination (l'un des dix engagements communs), une administration municipale peut engager un processus de consultation afin de savoir ce qui préoccupe la communauté, alors qu'une autre peut se concentrer sur la diversification des représentants des forces de l'ordre.*

### 4. Désignation de groupes vulnérables à l'exclusion

La désignation de groupes vulnérables à l'exclusion constitue une étape importante d'une stratégie vers des municipalités durables. Sans la pleine participation de membres de toutes les communautés, les administrations locales ne peuvent atteindre leur plein potentiel. La CCMCRD a identifié les femmes, les membres de minorités visibles, les jeunes et les Autochtones comme étant parmi les groupes les plus susceptibles de se heurter à des obstacles et, par conséquent, milite pour qu'ils puissent faire entendre leur voix dans toutes les activités municipales. Identifier les groupes vulnérables donne aux administrations municipales la possibilité de cibler leurs efforts pour l'inclusion sociale en s'attaquant à des formes de discrimination et à des obstacles précis.

La Commission canadienne pour l'UNESCO est consciente du caractère dynamique et diversifié de l'identité. Au sein d'une société, chaque personne est avantagée ou désavantagée en fonction de son identité réelle ou perçue. Plusieurs groupes vulnérables à l'exclusion sont répertoriés dans le présent rapport. Ces groupes ont plus de difficulté à participer à la vie économique locale, à prendre part à l'édification du tissu social de la communauté élargie, et à faire entendre leurs voix dans les processus décisionnels politiques. En désignant nommément ces groupes, la CCMCRD et les administrations municipales insèrent des pratiques

## **STRATÉGIE GAGNANTE**

*Les jeunes participent très activement à une foule d'initiatives de lutte contre le racisme et d'autres formes de discrimination au sein des communautés locales. Leur engagement insuffle souvent de l'énergie, et mène à de nouvelles façons de voir et à des solutions créatives. Les municipalités qui mobilisent les jeunes, de manière officielle ou non, en tirent grand profit. En incluant les jeunes dans leurs consultations, les administrations municipales s'assurent que leurs travaux prennent en compte les besoins de cette population (Commission canadienne pour l'UNESCO, 2012, p. 65).*

inclusives dans leurs activités courantes, notamment en matière de sensibilisation et de consultation de la communauté.

### **5. Consolidation de l'appui politique et visibilité**

En exigeant que les conseils municipaux confirment par l'adoption d'une motion l'adhésion de leur municipalité à la CCMCRD, celle-ci s'assure de pouvoir compter sur une volonté politique et une bonne visibilité au sein des administrations locales. L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action approuvé et adopté par le conseil municipal permet de documenter les initiatives de lutte contre la discrimination et d'en augmenter la viabilité. En adoptant un plan d'action public, les municipalités favorisent aussi la réussite des initiatives et leur responsabilité. De nombreuses administrations municipales s'associent à des groupes communautaires pour organiser une cérémonie de signature marquant leur adhésion au réseau. Il faut parfois du temps pour réunir les bons partenaires, mais l'inclusion d'identités diverses renforce le soutien et la visibilité. Il est primordial que tous adhèrent à une vision commune de la municipalité. Les représentants municipaux contribuent à bâtir un climat

de confiance et d'appui à leur travail lorsqu'ils assistent à des événements communautaires, communiquent de manière transparente avec les intervenants et valorisent la collaboration. Les membres de la CCMCRD sont donc encouragés à travailler avec les intervenants municipaux et locaux et ce, dès le début.

L'association avec l'UNESCO et des groupes d'intervenants à l'échelle internationale ajoute de la légitimité et de l'intérêt à l'adhésion à la CCMCRD. Les municipalités membres peuvent ainsi faire connaître leur travail sur une plus grande échelle. Dans certains cas, la reconnaissance d'initiatives prometteuses aux échelons régional, national et même international peut être mise à profit pour donner un élan aux mesures d'équité et convaincre des intervenants d'y participer. Au sein d'une administration municipale, cette reconnaissance peut influencer sur l'importance des ressources affectées aux programmes et aux activités d'inclusion.

## **STRATÉGIE GAGNANTE**

*Les arts et la culture peuvent contribuer à la sensibilisation aux problèmes d'exclusion et mettre en évidence les efforts déployés par l'administration municipale. En soutenant la culture et les arts locaux et en étant présentes aux événements, les administrations municipales peuvent mobiliser les communautés (les jeunes, les immigrants, les groupes ethnoculturels, etc.) et célébrer la création et l'imagination. Les arts et la culture sont de formidables outils de changement. Les liens entre les arts, la culture et les changements sociaux sont bien présents dans les mandats et les activités de la Commission canadienne pour l'UNESCO, de l'UNESCO et de l'ONU. Ainsi, les possibilités d'apprentissage et de coopération dans ce domaine foisonnent à l'échelle nationale et au-delà.*

# DÉFIS POUR LES MUNICIPALITÉS EN QUÊTE D'ÉQUITÉ

Partout dans le monde, les paysages urbains vivent des mutations dynamiques. L'urbanisation a entraîné des progrès énormes, mais aussi son lot de défis. Les changements rapides au sein des villes exacerbent les tensions sous-jacentes dans le tissu social. Très souvent, les politiques et les programmes ont du mal à suivre la cadence. L'urbanisation gagnant sans cesse du terrain, la pression sur les services augmente et les communautés doivent trouver des moyens d'intégrer les résidents de façon inclusive. Les mouvements des populations migrantes ont mis à l'épreuve l'efficacité et l'adéquation des interventions politiques et sociales dans les milieux urbains. Les déplacements récents d'un grand nombre de réfugiés alimentent le débat sur la meilleure façon d'orchestrer leur accueil dans les communautés et de créer un environnement social inclusif.

Les catastrophes environnementales et les changements climatiques ont détérioré les conditions de vie à plusieurs endroits sur la planète, mis à mal les ressources locales et accentué la marginalisation de groupes vulnérables à l'exclusion. De nombreux gouvernements doivent également composer avec des priorités concurrentes. Malheureusement, les initiatives d'inclusion sont trop souvent perçues comme étant accessoires par rapport à d'autres dossiers jugés plus importants par les gouvernements. Nous savons toutefois que la mise à l'écart et le traitement injuste de certaines personnes aggravent les problèmes de sécurité et nuisent à la croissance économique.

Au Canada, les administrations municipales qui souhaitent prendre des mesures axées sur l'équité font face à des obstacles. Divers facteurs contribuent à la mutation observée au sein des municipalités, y compris le vieillissement de la population, le prix des services et du logement, les changements des modes et des conditions de vie, la diversité ethnoculturelle accrue, l'innovation technologique, les préoccupations liées à la durabilité, les inégalités de revenus, les pressions fiscales et les lacunes dans les infrastructures.

L'un des plus grands défis des administrations locales consiste à trouver du financement pour les programmes sociaux. Au Canada, les administrations municipales touchent 8 % seulement de l'impôt sur le revenu. Bien qu'elles aient le droit de prélever des impôts fonciers, elles ne peuvent pas prélever d'impôts auprès des particuliers, ni accumuler de déficit. Résultat : des contraintes budgétaires qui entraînent de difficiles décisions en matière de dépenses (Fédération canadienne des municipalités, 2012, p. 2). Les régimes de financement caractérisés par un manque de ressources n'aident pas la cause de l'équité, et les budgets, de plus en plus incertains et de courte visée, sont toujours sujets à des compressions imprévisibles. De pareilles conditions obligent des personnes dévouées à travailler bénévolement ou presque, voire à puiser dans leurs économies pour faire avancer un tant soit peu les objectifs d'équité. Ces régimes de financement occultent malheureusement les complexités du changement

social au profit de solutions rapides et faciles, à l'efficacité parfois douteuse (Brooks, à venir). Les membres du personnel qui ont consacré du temps aux initiatives d'inclusion sont plus enclins à faire appel à des intervenants diversifiés, à participer à des partenariats, à envisager diverses avenues et à obtenir des résultats plus significatifs.

L'insuffisance des ressources humaines limite également l'engagement des municipalités en matière d'équité. Selon la Commission canadienne pour l'UNESCO (2014, p. 8), les municipalités doivent composer avec des ressources humaines et financières restreintes et, par conséquent, doivent parfois sacrifier les objectifs d'inclusion et de diversité pour s'attaquer à d'autres problèmes importants ayant des impacts plus visibles. [...] Qui plus est, tout changement dans les orientations politiques et les priorités peut insuffler du dynamisme, mais il peut aussi entraîner de l'incertitude à l'échelle des programmes. Le soutien politique et public à l'égard des mesures d'équité peut aussi varier selon les municipalités. Dans les endroits où la diversité est moins manifeste et les problèmes moins évidents, leur existence peut même être mise en doute. Si c'est le cas, il faut tabler en premier lieu sur les campagnes d'éducation et de sensibilisation pour faire connaître les enjeux locaux et trouver des alliés.

Une certaine résistance aux initiatives d'inclusion sociale peut avoir diverses origines, allant des perceptions concernant l'égalité existante aux allégations voulant que les histoires d'exclusion soient inventées ou fausses. Les progrès peuvent être ralentis lorsque les réactions défavorables se traduisent par le retrait délibéré des appuis ou des ressources, des appels au statu quo, ou le refus de revoir les relations sociales. Les administrations municipales doivent impérativement rallier les opposants et obtenir un appui généralisé de l'inclusion sociale aux échelons local, national et international.

Malgré les revers, la diversité des milieux et des expériences des municipalités canadiennes contribue à enrichir et à approfondir les connaissances qui peuvent être diffusées ailleurs au pays, et permet aux municipalités de découvrir des approches novatrices auxquelles elles n'auraient pas songé autrement. Nombre de municipalités sont déjà des chefs de file en matière d'équité et des agents de changement au sein de leurs communautés.

En continuant de réunir les intervenants dans le cadre de collaborations significatives, et en créant de nouveaux espaces propices au dialogue et à l'action, les administrations municipales compensent le manque de financement, les réactions défavorables, la distance géographique et la différence des contextes.



# RECOMMANDATIONS POUR LES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES

## 1. Amener différentes voix à la table

En faisant en sorte d'inclure des intervenants d'horizons variés à toutes les étapes de leurs travaux (planification, consultation, mise en œuvre, évaluation), les administrations municipales accroissent l'efficacité de la conception et de la prestation des programmes. La désignation de groupes plus vulnérables à l'exclusion (femmes, jeunes, membres de minorités visibles, Autochtones et personnes handicapées, notamment) leur permet de concevoir des stratégies de réduction des préjudices. La consultation fait partie des moyens dont disposent les administrations municipales pour recueillir les points de vue de leurs citoyens. La volonté d'équité devrait faire partie intégrante de tout exercice de consultation publique, y compris sur les plans de la logistique, du contenu, de la promotion et de la tenue de l'activité. Tous les groupes devraient pouvoir participer aux consultations, et un processus de suivi devrait être prévu.

Les intervenants des diverses communautés qui participent aux discussions arrivent avec un bagage inestimable d'expérience, d'expertise et de ressources. Quand la mise en œuvre d'un plan d'action se heurte à des obstacles, les intervenants peuvent proposer des solutions, partager leurs ressources et offrir une perspective différente. L'association avec des intervenants communautaires et locaux offre aux administrations municipales une autre avenue d'inclusion et de partage des ressources.

## 2. Inclure les jeunes

La population mondiale de jeunes de 10 à 24 ans s'établit autour de 1,8 milliard, un sommet de tous les temps. Cette population ouvre des perspectives inouïes en matière de progrès économiques et sociaux. Hélas, un trop grand nombre d'entre eux vivent dans une pauvreté extrême, sont victimes de discrimination ou n'ont pas accès à l'information qui leur permettrait de réaliser leur plein potentiel. Il suffirait pourtant d'investir adéquatement dans leur éducation et la création de possibilités pour que les idées, les idéaux et les innovations de ces jeunes transforment l'avenir (Edwards, 2015). C'est pourquoi il est si fondamental que les administrations municipales reconnaissent l'apport essentiel des jeunes à leurs communautés. Ils sont les plus vulnérables à l'exclusion, mais ils sont aussi les leaders d'aujourd'hui et de demain. Les municipalités canadiennes qui engagent les jeunes bénéficient grandement de leur contribution. L'engagement des jeunes peut prendre différentes formes, que ce soit au niveau formel (par exemple, l'établissement de conseils jeunesse ou de comités consultatifs) ou informel (par exemple, une collaboration avec des initiatives jeunesse existantes et la mise sur pied d'activités artistiques ou récréatives).

Les jeunes ont la volonté, l'énergie, la créativité et la capacité de résoudre les problèmes sociaux les plus urgents. Ils ont aussi le droit de participer à leurs communautés et de prendre part aux décisions

### **Une mobilisation efficace des jeunes existe quand on trouve :**

- *différents groupes d'âges représentés*
- *de jeunes employés*
- *une accessibilité favorable aux jeunes*
- *de la diversité*
- *des liens avec les autorités*
- *des moyens en place pour les inclure aux discussions*
- *une continuité dans la participation des jeunes*

qui les concernent. Dans le domaine de la lutte à la discrimination, qui ne produit pas toujours des résultats instantanés, il importe, pour assurer la durabilité des efforts, d'encourager la participation des jeunes en éveillant leur intérêt et en leur donnant l'occasion de perfectionner leurs habiletés. La création et la consolidation de partenariats avec des organismes dirigés par des jeunes et axés sur eux, ainsi que la participation des jeunes à la prise de décisions qui les concernent sont déterminantes pour créer des communautés plus inclusives.

### **3. Adopter une approche intersectionnelle**

L'expérience personnelle d'être avantagé ou désavantagé ne saurait être associée à un seul aspect de l'identité. Les administrations municipales ont tout avantage à aborder leur travail selon une approche intersectionnelle, en tenant pour acquis que chaque personne a des identités multiples qui s'entrecroisent. Le concept de l'intersectionnalité peut s'appliquer à tous pour comprendre le partage inéquitable du pouvoir au sein de la société. Pour bâtir un environnement local durable, les administrations municipales doivent se poser les questions suivantes (Initiative : une ville pour toutes les femmes et Brooks, 2015, p. 14) :

1. Quelle expérience de la municipalité cette personne peut-elle avoir?
2. Quelles perspectives cette personne peut-elle apporter à la municipalité?
3. Quels obstacles peut-elle rencontrer?
4. Que peut faire l'administration municipale pour améliorer la vie dans la ville?

Une approche intersectionnelle amène les administrations au-delà des identités uniques ou des préoccupations propres à un groupe, qui ne peuvent expliquer les nuances et la dynamique de chaque vie humaine. Elle leur permet en outre de proposer des réponses plus efficaces et efficientes aux inégalités sociales croissantes, et d'explorer de nouvelles pistes de recherche et de politiques à l'égard des structures qui façonnent les populations diversifiées. Cette approche tient compte du fait que la population du Canada est diversifiée et qu'un nombre croissant de personnes s'identifient comme ayant des origines ethniques et communautaires multiples. Elle permet en outre de recueillir de l'information nouvelle et plus complète sur les origines, les causes profondes et les caractéristiques des problèmes sociaux. Bref, pour créer un climat propice à la santé individuelle et collective, il faut envisager et apprécier globalement la complexité de l'identité humaine.

### **4. Changer les attitudes discriminatoires**

Les administrations municipales doivent s'efforcer de changer les attitudes discriminatoires par la voie de la sensibilisation, de l'éducation et de leur programmation. Il faut englober dans cet effort les employés municipaux dont le travail touche la vie de la population locale, mais également le grand public. Les administrations municipales doivent devenir des modèles pour les autres organismes. Notamment, leurs effectifs doivent être représentatif des communautés servies, et tous doivent avoir leur place dans le milieu du travail, sans discrimination. Elles peuvent aussi faire de la sensibilisation sur ces enjeux et donner la parole à tous ceux que d'autres ont réduits au silence.

Les administrations municipales peuvent clarifier leur vision de l'inclusion sociale. Étant donné les contraintes qui obligent tous les secteurs à faire plus avec moins, les défenseurs de l'équité doivent rivaliser d'ingéniosité pour faire admettre l'inclusion comme un enjeu primordial. Souvent appelée l'« analyse de rentabilisation », la justification exposant les avantages économiques de l'équité et de l'inclusion peut se révéler d'une grande utilité pour obtenir des appuis et les ressources financières nécessaires. L'élaboration de politiques d'équité et d'inclusion qui guideront les interactions du personnel, la prestation des services et les pratiques internes (l'embauche, par exemple) favorisera l'application de normes que d'autres organismes pourront imiter. La mise en place d'un programme complet d'équité et d'inclusion, comportant des volets d'éducation et de formation, aide le personnel à se joindre aux efforts de l'organisme et à défendre la cause dans la communauté.

### **5. Fonder les décisions et le suivi des progrès sur des données probantes**

Dans la dernière décennie, la mesure de l'égalité au moyen de la collecte et de l'analyse de données a retenu l'attention de divers organismes internationaux. Au sujet du cadre d'évaluation, le European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy (2010, p. 10) soutient que compte tenu de la diversité et de la multitude des villes participantes pour ce qui est de la taille, du patrimoine culturel, du régime juridique, de même que du nombre et de la diversité des habitants, le modèle doit être signifiant et souple, mais il doit aussi être normalisé et applicable sans égard à la capacité, aux ressources et aux particularités locales.

Les résultats obtenus par une administration municipale montrent l'importance de l'équité et de l'inclusion. Ces résultats lui permettent d'évaluer le changement, de gagner la confiance des communautés, de déterminer les points forts et les lacunes d'une démarche, de recueillir des données pour justifier la prise de mesures

et de démontrer aux partenaires la valeur des initiatives. En comprenant dès le départ comment mesurer les progrès, l'administration peut recueillir des données plus utiles et s'assurer d'avoir toute l'information requise en vue de l'analyse. En règle générale, les administrations municipales recueillent trois types de données à l'appui de leurs travaux : (1) la composition démographique de la communauté; (2) l'évaluation du programme; (3) la composition de l'effectif municipal. Les données devraient être ventilées pour indiquer les répercussions selon les groupes.

Les administrations municipales peuvent recueillir et analyser des données sur les profils démographiques locaux et les points d'intersection de la discrimination avec d'autres formes d'exclusion. Les données de recensement publiées par le gouvernement donnent de l'information précieuse sur la composition d'une communauté ainsi que sur les taux d'emploi, de revenu, d'occupation des logements et de criminalité. Elles peuvent être complétées par des données locales recueillies par l'intermédiaire de groupes de discussion, de tribunes communautaires et de groupes consultatifs, ainsi que par une analyse des recherches universitaires. Ce corpus permettra d'établir une base pour mesurer les progrès réalisés. Des données quantitatives et qualitatives peuvent être utilisées pour évaluer les retombées des politiques et des programmes.

L'analyse comparative des progrès permet d'orienter les efforts vers l'obtention de résultats concrets. Certaines administrations municipales recueillent des données sur la diversité des groupes représentés au sein de leur main-d'œuvre par la voie d'un questionnaire de déclaration volontaire. En recueillant des données sur la représentation des groupes diversifiés au sein de la main-d'œuvre et des employés nouvellement embauchés, promus ou licenciés, les municipalités peuvent dégager des tendances et adopter des stratégies en conséquence. Par ailleurs, les données portant sur un département en particulier sont utiles pour adapter les initiatives à un contexte de travail particulier.

Les municipalités signataires de la CCMCRD intègrent des objectifs « SMART » (spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et limités dans le temps) à leurs plans d'action. Un inventaire des méthodes communes d'évaluation a été réalisé au Canada et communiqué à d'autres pays. L'une de ces méthodes consiste à déterminer les résultats attendus et à utiliser des indicateurs pour suivre les changements (Icart, Labelle et Antonius, 2005). Un résultat attendu correspond à l'issue souhaitée d'une démarche en particulier. Les indicateurs sont les paramètres appliqués pour mesurer l'atteinte d'un résultat visé. Certains indicateurs mesurent le rendement (des mécanismes, des politiques, des programmes, etc.), alors que d'autres produisent des résultats (analyses de données précises, par exemple).

La collecte et le suivi des données comportent parfois des défis. Dans plusieurs municipalités, notamment les plus petites ou celles qui sont situées dans des régions rurales ou isolées, les données locales peuvent être restreintes. Bien que les données de recensement de base soient accessibles, elles ne donnent pas forcément un portrait complet du bien-être social essentiel pour éradiquer l'exclusion. Une administration municipale peut aussi être confrontée à des problèmes techniques (complexité des différentes méthodes, taille des échantillons, capacité des employés à interpréter

***Le résultat attendu d'une campagne municipale d'embauche pourrait être l'embauche d'un plus grand nombre de candidats d'un groupe visé par l'équité dans des postes de fonctionnaires municipaux. Un indicateur de rendement pourrait être le nombre de séances de recrutement ou d'affichages de postes dans les médias locaux. Une mesure des résultats pourrait comprendre la proportion des nouveaux employés embauchés qui sont issus de milieux diversifiés.***

et à utiliser les résultats afin d'élaborer des politiques et des programmes). Bien que le partage des pratiques prometteuses offre des avantages indéniables, la diversité des contextes au Canada complique l'adaptation des démarches locales et la création d'un cadre national. Les données sont utiles dans la mesure où elles reflètent une situation locale actuelle. Elles doivent être fiables et à jour. Il peut être difficile pour les municipalités aux ressources restreintes de maintenir un corpus de données pertinentes et de qualité.

## VERS L'AVENIR

Les changements sociaux ne sont jamais instantanés. Leur avènement repose sur des fondements idéologiques solides et une mobilisation active. Il est impératif d'agir rapidement afin d'abolir les obstacles et les préjugés qui affligent la société. Pour mettre en place des conditions propices aux développements sociaux durables, il faut canaliser le potentiel des municipalités pour en faire des espaces de changement. Comme elles sont les plus proches des gens, les administrations municipales sont dans une position idéale pour façonner des liens qui traverseront les frontières géographiques et rejoindront la communauté mondiale.

La responsabilité en matière de droits de la personne est relativement nouvelle pour les municipalités, et celles-ci doivent pouvoir compter sur des stratégies et des outils novateurs pour aller de l'avant. Au Canada, la CCMCRD fait valoir que l'éradication du racisme et de la discrimination est une responsabilité collective, qui exige une volonté à long terme de changement social et d'attitude. En se concertant, des parties aux intérêts divers se donnent les moyens de créer des communautés exemptes de racisme et de discrimination, et donc plus durables.

Pour améliorer l'équité et l'inclusion, il faut comprendre l'expérience urbaine des personnes d'origines diversifiées. La désignation des groupes les plus vulnérables à l'exclusion et la collaboration avec eux nous aident à atténuer les écarts au chapitre des chances offertes et des résultats. Des initiatives telles la CCMCRD se sont révélées efficaces pour atteindre des objectifs locaux, nationaux et internationaux. La CCMCRD est l'un des catalyseurs qui permettront au Canada de réaliser l'Agenda 2030 vers un avenir durable. La consolidation de l'infrastructure mondiale grâce à laquelle les villes et les villages peuvent partager leurs expériences décuplera les effets positifs de cette stratégie essentielle pour affronter les enjeux urgents auxquels nous sommes confrontés, en ne laissant personne derrière.

# RÉFÉRENCES

Allen, M. 2015. *Les crimes haineux déclarés par la police au Canada, 2013* (85-002-x), Ottawa, Canada, Statistique Canada.

Brooks, M. 2014. *Effective Institutionalized Antiracism: Negotiating Backlash, Neoliberalism, and Geopolitics*, Département de géographie, Université Queen's, Kingston, Ontario.

———. 2014. « Institutionalized Antiracism », *Diversité canadienne*, vol. 11, n° 4, p. 27 à 32.

———. À venir. « Connections that Make a Difference: Creating Opportunities for Municipal Knowledge Sharing in Canada », dans *Seeking Equity and Inclusion: Canadian Urban Encounters*, sous la direction de C. Andrew, F. Klodawsky et J. Siltanen, Montréal, Canada, McGill-Queen's University Press.

Commission canadienne pour l'UNESCO. 2011. *From Durban to Canada: The Development of the Canadian Coalition of Municipalities against Racism and Discrimination (CCMARD)*, Ottawa, Ontario, Commission canadienne pour l'UNESCO.

———. 2012. *Coalition canadienne des municipalités contre le racisme et la discrimination – Guide pratique à l'intention des municipalités, des organisations et des citoyens*, Ottawa, Canada.

Commission canadienne pour l'UNESCO, M. Brooks et C. Lacasse. 2014. « The Fight Is Ours: The Potential of Municipalities to Eliminate Discrimination », *Diversité canadienne*, vol. 11, n° 4.

Edwards, S. 2016. *Ten Things You Didn't Know about the World's Population*, Fonds des Nations Unies pour la population, 2015 [consulté le 5 juin 2016]. [www.unfpa.org/news/10-things-you-didn't-know-about-world-s-population](http://www.unfpa.org/news/10-things-you-didn-t-know-about-world-s-population)

European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy. 2010. *Study on Challenges in the Development of Local Equality Indicators – A Human-rights Centered Model*, Paris, France, UNESCO.

Fédération canadienne des municipalités. 2006. *Votre guide vers les institutions municipales au Canada*, Ottawa, Ontario, Centre international pour le développement municipal.

———. 2010. « Renforcer le filet social au Canada : le rôle des gouvernements municipaux », dans *La qualité de vie dans les municipalités canadiennes*, Ottawa, Ontario.

———. 2012. *L'état des villes et des collectivités canadiennes*, Ottawa, Canada.

———. 2016. *2015 – Statistiques municipales*, 2015 [consulté le 2 juin 2016]. <http://www.fcm.ca/accueil/programmes/femmes-dans-les-gouvernements-locaux.htm>

Fondation canadienne des relations raciales. 2014. *Report on Canadian Values*, Toronto, Canada.

———. 2016. *Glossaire de la FCRR*, 2015 [consulté le 4 juin 2016]. [www.crrf-fcrr.ca/fr/bibliotheque/glossaire-fr-fr-1](http://www.crrf-fcrr.ca/fr/bibliotheque/glossaire-fr-fr-1)

Gendarmerie royale canadienne. 2015. *Les femmes autochtones disparues et assassinées : Un aperçu opérationnel national*, Ottawa, Ontario.

Gouvernement du Canada. 2014. *Loi sur le multiculturalisme canadien* (L.R.C. [1985], ch. 24, [4<sup>e</sup> suppl.]), Ottawa, Ontario, Ministère de la Justice.

———. 2014. *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (L.C. [1995], ch. 44). Ottawa, Ontario, Ministère de la Justice.



Icart, J.-C., M. Labelle et R. Antonius. 2005. « Indicators for Evaluating Municipal Policies Aimed at Fighting Racism and Discrimination », dans *International Coalition of Cities against Racism Discussion Series*, Paris, France, UNESCO.

Initiative : une ville pour toutes les femmes. 2016. *Advancing Equity and Inclusion: A Guide for Municipalities Webinar*, 2015 [consulté le 3 juin]. [www.youtube.com/watch?v=eKsvtnfy34](http://www.youtube.com/watch?v=eKsvtnfy34)

Initiative : une ville pour toutes les femmes et M. Brooks. 2015. *Advancing Equity and Inclusion: A Guide for Municipalities*, Ottawa, Ontario.

Klodawsky, F. 2014. « Gender Sits in Place: The Potential for Municipalities to Contribute to Gender Equality », *Diversité canadienne*, vol. 11, n° 4, p. 38 à 42.

Organisation des Nations Unies. 2005. *Equal Participation of Women and Men in Decision-making Processes, with Particular Emphasis on Political Participation and Leadership*, New York, É.-U., Organisation des Nations Unies, Promotion de la femme.

———. 2015. *Habitat III Issue Papers: Inclusive Cities*, New York, É.-U., Nations Unies.

———. 2015. *Transformer notre monde : Programme de développement durable à l'horizon 2030 (A/RES/70/1)*, New York, É.-U.

———. 2016. *Conférence Habitat III : Nouveau modèle de développement urbain*, New York, É.-U., Nations Unies.

Parlement du Canada. 2016. *Notre pays, notre Parlement : un guide d'apprentissage destiné aux apprenants du français langue seconde et une introduction au fonctionnement du Parlement*, Ottawa, Canada, Gouvernement du Canada.

Statistique Canada. 2011. *Recensement de 2011, Population urbaine et rurale, par province et territoire (Canada)*, Ottawa, Canada, Gouvernement du Canada.

———. 2015. *Un aperçu des statistiques sur les Autochtones : 2<sup>e</sup> édition (89-645-X)*, Ottawa, Canada, Gouvernement du Canada.

———. 2015. *Femmes au Canada : rapport statistique fondé sur le sexe (7<sup>e</sup> édition)*, Ottawa, Canada, Gouvernement du Canada.

UNESCO. 2003. *Stratégie intégrée de lutte contre le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance*, Paris, France, UNESCO.

———. 2016. *Allocution d'un représentant de l'ICCAR, au nom de son secrétaire, lue lors de la Première réunion du Comité directeur mondial de la Coalition internationale des villes contre le racisme (ICCAR), à Bologne, en Italie.*

———. 2016. *Bologna Declaration towards Global Solidarity and Collaborative Action for Inclusive and Sustainable Urban Development*. Bologne, Italie, UNESCO.

**Annexe A :**

# LES DIX ENGAGEMENTS COMMUNS DE LA CCMCRD

**Engagement 1 :**

Renforcer la vigilance contre le racisme et la discrimination d'ordre systémique et individuel.

**Engagement 2 :**

Étendre la surveillance du racisme et de la discrimination au sein de la collectivité ainsi que les actions municipales prises pour lutter contre le racisme et la discrimination.

**Engagement 3 :**

Informar et soutenir les victimes du racisme et de la discrimination.

**Engagement 4 :**

Encourager les services de police à devenir des organisations exemplaires par leurs efforts de lutte contre le racisme et la discrimination.

**Engagement 5 :**

Respecter l'égalité des chances en qualité d'employeur municipal, de fournisseur de services et d'entrepreneur.

**Engagement 6 :**

Appuyer des mesures en vue de promouvoir l'équité sur le marché du travail.

**Engagement 7 :**

Soutenir des mesures de lutte contre le racisme et la discrimination et promouvoir la diversité et l'égalité des chances en matière de logement.

**Engagement 8 :**

Faire participer les habitants et habitantes en leur donnant un rôle à jouer dans les initiatives antiracistes et le processus décisionnel.

**Engagement 9 :**

Appuyer des mesures visant à lutter contre le racisme et la discrimination et promouvoir la diversité et l'égalité des chances dans le secteur de l'éducation, et dans d'autres formes d'apprentissage.

**Engagement 10 :**

Promouvoir le respect, la compréhension et l'importance de la diversité culturelle, l'intégration des communautés autochtones et racialisées à la structure culturelle de la municipalité.