

## **Compte-Rendu d'Événement**

**Association francophone pour le savoir (ACFAS)**

**74<sup>e</sup> Congrès, Université McGill, Montréal**

**Colloque 638 : Gestion de la diversité à l'échelle municipale**

**Lundi, le 15 mai 2006**

**Par Stéphanie Poirier avec la collaboration de Anne Latendresse**

*Présenté dans le cadre du congrès annuel de l'ACFAS, ce colloque est organisé par DiverCité<sup>1</sup> en collaboration avec ses partenaires, soit la Table régionale des groupes de femmes de Montréal, le comité Femmes et développement régional de la Conférence régionale des élus de Montréal et du Centre d'écologie urbaine.*

*DiverCité se définit comme un groupe de recherche interdisciplinaire qui s'intéresse aux questions liées à la reconnaissance de la diversité de la population dans les métropoles, à l'inclusion, à l'égalité des droits et à la participation des groupes minorisés à la sphère municipale. Dans le cadre d'un projet de recherche financé par le CRSH (2004-2007), DiverCité étudie les impacts des réformes municipales sur les politiques de gestion de la diversité dans les villes de Montréal et d'Ottawa.*

*Le programme du colloque comprend des présentations et des tables rondes réunissant des représentantes de groupes de femmes, d'organismes communautaires, des administrateurs municipaux, des chercheurs de DiverCité et d'autres instituts de recherche ou universités, de même qu'un invité d'Amérique du Sud. Cet événement est parrainé par le réseau Villes, Régions, Monde, le [Fonds de recherche sur la société et la culture](#), [Valorisation Recherche Québec](#), le CRSH, l'ACFAS et le groupe de recherche DiverCité de l'UQAM.*

### **CONFÉRENCE D'OUVERTURE**

***La participation dans les pays andins : le cas de Quito***

***Jorge Leone, sociologue et chercheur au Centre d'études sur les mouvements sociaux de l'Équateur (CEDIME), professeur à l'Université catholique de Quito.***

Le contexte des pays andins est particulier; plusieurs d'entre eux ont connu des périodes de dictature ou d'autoritarisme suivies de transition démocratique qui s'accompagnent de changements institutionnels et de processus de décentralisation de compétences et responsabilités de l'État central vers d'autres paliers de pouvoir, notamment vers les municipalités. À partir de la fin des années 1990, les institutions témoignent d'une ouverture et institutionnalisent la participation publique. Malgré l'ouverture, les citoyens ne répondent pas toujours favorablement à ces changements. Les canaux de participation sont monopolisés par ceux qui possèdent l'expertise. On constate un cynisme de la part des citoyens qui manifestent à l'égard de la démocratie et des institutions. Dans ce contexte, la participation adopte plusieurs formes d'expression dont la contestation. La question de la participation se pose donc en des termes différents en Amérique andine. Par ailleurs, un grand nombre de citoyens ne possède pas les moyens et les ressources pour accomplir les

---

<sup>1</sup> DiverCité est composé de Caroline Andrew, professeure au département de science politique de l'Université d'Ottawa, Winnie Frohn et Sylvie Paré, professeures au département d'études urbaines et touristiques de l'UQAM, et Anne Latendresse, professeure au département de géographie de la même université.

tâches liées à la participation. De plus, les inégalités sociales et ethniques ne sont pas prises en compte par le système politico-institutionnel. Ainsi, la participation reste symbolique et incomplète car la majorité de la population n'est pas intégrée.

Le conférencier, qui a mené une étude comparative sur les mouvements sociaux et les systèmes politiques dans quatre pays andins, soit le Pérou, la Colombie, le Chili et l'Équateur, dresse un portrait de ces cas. Celui du Pérou se distingue par la double origine du processus de participation, soit la mobilisation de la gauche qui s'est effectuée simultanément à l'opposition au gouvernement de Fujimori. En 1993, le gouvernement péruvien a adopté une nouvelle constitution qui prévoit la mise en place d'un dispositif de participation. Parallèlement, la *Loi de décentralisation et de participation* favorise la mise en place de budgets participatifs et celle de conseils constitués de représentants de différents groupes sociaux. Ces changements législatifs et institutionnels encouragent la participation institutionnalisée de différents groupes de la société civile péruvienne et entraînent l'apparition d'organismes issus de la société civile qui se développent grâce à ces canaux de participation. On constate toutefois une récupération de ce processus par le système politique. Les mécanismes de participation deviennent des rouages formels relativement peu investis par les Péruviens. Il existe ici une certaine similitude avec le cas de la Colombie où l'on retrouve des mécanismes de participation qui relèvent de la démocratie directe, mais les normes et règles de la participation publique sont tellement complexes qu'elles ont pour effet de restreindre la participation des citoyens. Finalement, le cas du Chili est fort intéressant car durant la période de dictature, le gouvernement de Pinochet a mis en place un système de «décentralisation» radicale mais qui ne laissait aucun espace de participation. Depuis le départ de Pinochet, la transition démocratique et des changements institutionnels ont suscité une effervescence de la participation qui s'institutionnalise également.

Le cas de la ville de Quito en Équateur est particulier. Des changements majeurs se sont produits, à partir de l'an 2000, en matière de participation et de représentation des citoyens de cette ville de deux millions d'habitants. En 2002, la ville a connu une réforme institutionnelle qui a eu pour effet d'ouvrir des espaces de participation pour les habitants. Un «système de gestion de la participation»<sup>2</sup> a été inauguré afin de motiver les citoyens à participer. Ce système est composé de quatre mécanismes de participation: la formulation de politiques, la délibération sociale, la gestion partagée et le contrôle du pouvoir par la société. Des Assemblées sociales ont été créées afin d'intégrer certains groupes sociaux minorisés comme les femmes, les jeunes et les autochtones au processus participatif. Des instances thématiques (développement social et économique, santé, environnement, financement, sports et récréations, etc.) de même que des instances territoriales (aux échelles des paroisses, des *subzones* et des quartiers) ont été mises sur pied par la municipalité. M. Leone souligne que la création de ces instances a suscité un regain d'intérêt dans une ville où traditionnellement les associations populaires canalisent une bonne part de la contestation et de la participation.

Jorge Leone constate que la municipalité n'est pas en mesure de répondre aux demandes des habitants qui se sont multipliées. Cette situation a contribué à freiner la participation publique avant même que le dispositif participatif ne soit évalué. Dans deux des huit zones

---

<sup>2</sup> Le Système de gestion et de participation est le nom du règlement qui a été adopté par la municipalité de Quito.

(unités politico-administratives) de la ville de Quito, on constate une forte participation, notamment dans le centre-ville où des citoyens qui y sont établis depuis longtemps ont développé une vision politique qui s'est construite sur plusieurs années. Selon le sociologue, ce dispositif de participation présente un certain nombre de limites. Il affirme qu'un bon nombre d'assemblées sont mises sur pied, mais ne perdurent pas. En ce sens, monsieur Leone propose que l'ensemble du budget municipal soit soumis à l'exercice participatif et que la participation des habitants de la ville soit stimulée au moyen d'avantages matériels. En conclusion, la participation ne dépend pas seulement des institutions, mais le système institutionnel exerce une influence sur la participation publique. Le cas de Quito démontre que les systèmes politiques locaux permettent de comprendre la jonction entre le système institutionnel et le système participatif.

### ***Gestion de la diversité : pourquoi et comment ?***

***Perrine Lapierre, étudiante à la maîtrise en sciences de l'environnement, UQAM***

***Winnie Frohn, professeure, département d'études urbaines et touristiques, UQAM***

La recherche menée par DiverCité dans le cadre du projet CRSH vise à évaluer l'impact de la restructuration municipale, de la décentralisation et de la création de nouvelles structures et acteurs sur la gestion de la diversité à Montréal et à Ottawa. La gestion de la diversité est entendue, dans la présente recherche, comme la spécialité de l'administration qui intègre, dans l'ensemble des opérations de planification, des facteurs liés à la diversité ethnoculturelle et intègre au sens large les groupes marginalisés par le pouvoir. Perrine Lapierre et Winnie Frohn soulèvent un certain nombre de questions: les nouvelles institutions prennent-elles en compte la gestion de la diversité ? La décentralisation favorise-t-elle l'inclusion ? Quels sont les facteurs qui expliquent l'abolition ou le maintien des mesures de gestion de la diversité ? Divers arrondissements ont été ciblés dans l'étude : Montréal-Nord, Saint-Laurent, Verdun, Sud-Ouest, Plateau Mont-Royal et Côte-des-Neiges.

De nouvelles instances, telles que l'Office de consultation publique de Montréal et le Conseil interculturel de Montréal, ont été incorporées à la Charte de Montréal. Le Sommet de Montréal organisé par la Ville de Montréal en 2002 a favorisé la participation de la société civile à l'élaboration des grandes orientations de la Ville en matière de développement économique, de développement social, d'aménagement, de développement durable, etc. À la suite du sommet, 19 chantiers portant sur divers sujets reliés à la démocratie ont été mis sur pied. Le chantier sur la démocratie a donné lieu à l'adoption de la Charte montréalaise des droits et responsabilités. Celui sur les femmes a favorisé la mise sur pied du Conseil des Montréalaises.

Le modèle de réorganisation municipale repose sur la décentralisation de compétences et de responsabilités de la ville centrale vers les arrondissements, ce qui entraîne une reconfiguration institutionnelle. Toutefois, on constate que la réorganisation municipale a eu des impacts à géométrie variable ; ces changements juridiques et législatifs ont représenté des pertes de pouvoirs pour les anciennes municipalités de banlieue alors que cela constituait un gain pour les arrondissements de l'ancienne ville de Montréal.

De plus, les conférencières se questionnent quant aux impacts de cette réorganisation municipale en matière de développement social. Selon elles, l'apparition du libellé « développement social » dans le discours de la municipalité a contribué à conscientiser les élus. La relocalisation de certains fonctionnaires, déjà sensibilisés au développement social, a eu un effet d'entraînement et de diffusion des pratiques. En termes de financement des organismes communautaires, on remarque un décalage entre la capacité financière et les exigences des bailleurs de fonds; un défi se pose aux systèmes de dotation. L'évaluation des pratiques et des programmes de même que la mutation de fonctionnaires constitue un défi pour la Ville de Montréal et les arrondissements. Par exemple, la réappropriation des dossiers par certains arrondissements crée une augmentation des tâches.

En conclusion, Winnie Frohn et Perrine Lapierre soulignent les impacts directs des fusions sur la gestion de la diversité. À ce titre, elles mentionnent l'apparition de nouvelles sources de revenus pour plusieurs arrondissements constitués d'anciennes municipalités qui peuvent maintenant bénéficier des ententes entre Montréal et le gouvernement du Québec, la création et la consolidation de réseaux de fonctionnaires des divers arrondissements, le transfert d'expertise, l'émulation et le mimétisme entre arrondissements de même que l'intégration de valeurs partenariales, via, par exemple, les nouvelles tables de concertation avec le milieu qui n'existaient pas dans certaines anciennes municipalités. La reconnaissance officielle du développement social et la mobilisation des groupes sont citées en tant qu'impacts indirects des réformes.

### ***Le travail de la Table des groupes de femmes de Montréal***

#### ***Anne Pasquier, coordonnatrice de la Table régionale des groupes de femmes de Montréal***

La conférencière débute son intervention en rappelant le contexte de la mise sur pied de la *Table des groupes de femmes de Montréal*, une instance régionale de concertation et de défense des droits des femmes qui rassemble une cinquantaine de groupes multisectoriels : groupes de femmes qui interviennent en santé, en employabilité, femmes handicapées, des communautés culturelles, centres de femmes, centres de lutte contre les agressions, maisons d'hébergement, groupes mixtes ou dans des syndicats, etc. Une attention particulière est portée aux groupes de femmes marginalisées et sous-représentées au niveau municipal. À la suite du congrès d'orientation de l'automne 2005, les membres de la *Table des groupes de femmes de Montréal* ont voulu réaffirmer la volonté d'inclusion des femmes qui connaissent des discriminations multiples. Cela implique de prendre en considération de manière systématique et transversale cette dimension dans l'ensemble des dossiers portés par la Table. Cela se traduit par la création d'outils et de grilles d'analyse pour mieux évaluer la diversité.

Malgré cette volonté, les liens ne sont pas toujours faciles à établir entre les groupes de femmes et les femmes qui s'investissent en politique municipale. La décentralisation et le rapprochement des instances ont encouragé les femmes à participer et à s'impliquer, particulièrement dans deux grands dossiers à Montréal, le Sommet de Montréal et le Programme *À égalité pour décider* mis au point par le Secrétariat à la condition féminine.

Anne Pasquier rappelle que la Table a joué un rôle essentiel dans le cadre du Sommet de Montréal, par l'intermédiaire de la représentation et la participation des groupes de femmes autonomes et celle du Comité Femmes et développement régional de la Conférence régionale des élus de Montréal (anciennement le Conseil régional de développement de l'Île de Montréal (CRDÎM)) qui ont soumis un certain nombre de propositions. De cet exercice, cinq engagements ont été adoptés par la Ville lors du sommet : l'intégration et la représentation de la diversité, la création d'un chantier Femmes et éventuellement du Conseil des Montréalaises, la création d'un bureau à la condition féminine, l'adoption d'une politique d'égalité et l'application du programme Aménagement sécuritaire et ville. La Table s'est aussi impliquée dans le programme *À égalité pour décider*.

Au moment des élections municipales, la Table a tenté de faire connaître la nouvelle Ville, la structure des arrondissements et les impacts de la réorganisation municipale auprès des groupes de femmes. Le projet actuel de la Table est de créer une agora des femmes qui se positionnerait comme un lieu de rencontres et d'échanges. Pour ce faire, la Table organise une tournée des arrondissements pour rencontrer les groupes de femmes de la base des arrondissements (femmes des communautés ethnoculturelles, handicapées, lesbiennes, etc.), les élu(e)s et les directeurs et directrices du développement social des arrondissements. L'objectif est de démystifier le rôle des élu(e)s sur la scène municipale. Anne Pasquier précise que ce processus est déjà amorcé dans les arrondissements Côte-des-neiges/Notre-Dame-de-Grâce et Sud-Ouest.

#### **TABLE RONDE AVEC JACQUES DUBOIS, MARIE LEAHEY, CHRISTIAN POIRIER ET ANNICK GERMAIN.**

##### ***Jacques Dubois, président du conseil d'administration, Un itinéraire pour tous à Montréal-Nord***

L'arrondissement Montréal-Nord est caractérisé par des problèmes de pauvreté et par la présence importante de familles monoparentales. Dans cette ancienne municipalité de banlieue, la fusion avec la Ville de Montréal a été perçue positivement car elle a permis l'élection d'un nouveau maire, l'arrivée d'un nouveau directeur d'arrondissement et la mise en marche du projet multi-ateliers. Après plusieurs réunions à l'échelle de l'arrondissement, le projet *Un itinéraire pour tous*, qui visait à établir une concertation entre les acteurs, a été mis de l'avant. Le projet avait pour but d'animer le quartier en construisant un centre socio-communautaire, d'augmenter et d'améliorer les services à la population. Le processus de participation des citoyens à ce projet s'est effectué au moyen d'une consultation des intervenants et des citoyens ainsi que par une mobilisation des citoyens à prendre part au projet. Finalement, les citoyens ont manifesté un intérêt pour deux pôles d'activité : arts, danse, cinéma et activités sportives. La première phase du projet a été réalisée avec l'ouverture d'une maison qui a ouvert ses portes en mai 2006 et qui dispose d'une bibliothèque, d'une salle de spectacle, d'une salle d'exposition et d'une douzaine de locaux disponibles pour les groupes communautaires.

##### ***Marie Leahey, Directrice de la planification, Conférence régionale des élus de Montréal***

D'emblée, Marie Leahey se dit frappée par le peu d'importance accordée aux limites des compétences de la Ville et des arrondissements par les chercheurs et les observateurs de la

politique municipale, car en réalité, ce qui intéresse les populations dites « marginalisées » (santé, logement, etc.) n'est pas du ressort des municipalités, mais du gouvernement provincial. Les besoins fondamentaux des citoyens sont souvent occultés, ce qui pourrait partiellement expliquer leur désintérêt envers les institutions municipales et la participation publique. Actuellement, le gouvernement du Québec prend des ententes spécifiques avec les régions, notamment dans le dossier de l'immigration, ce qui pénalise la Ville de Montréal qui reçoit presque le même montant d'argent que certaines régions alors que la présence immigrante y est plus importante. Selon elle, les gouvernements supérieurs ne prennent pas suffisamment en considération les spécificités socioéconomiques et culturelles de Montréal.

***Christian Poirier, professeur, département de science politique, Université Laval***

Le conférencier distingue la représentation politique de la question de la participation. En ce qui concerne la représentation politique, il considère qu'il est important de distinguer deux types de représentation : la représentation élective et la représentation catégorielle. 1) La représentation élective est associée à la démocratie représentative et est basée sur la distanciation et la distinction entre les représentés et leurs représentants ainsi que sur l'idée de territoire. 2) La représentation catégorielle exprime l'idée de similitude entre représentants et représentés, le représentant étant considéré « représentatif » d'une communauté, d'un groupe social, d'un groupe ethnique bref, d'une catégorie identitaire particulière (jeune, femme, communauté ethnique, etc.). Le premier type de représentation est particulièrement en crise depuis les années 1980 (voir la crise des partis politiques, les taux de participation électorale et les niveaux de confiance envers les élus), on constate la tendance de plus en plus forte de faire porter le poids de la représentation sur le second type. Selon monsieur Poirier, le défi semble aujourd'hui de concilier ces deux modes représentatifs par l'instauration de mécanismes (par exemple, des comités consultatifs) qui vont permettre à plusieurs catégories identitaires (représentation catégorielle) de participer au processus de prise de décision, dont les élus (représentation élective) sont responsables.

Sur un autre plan, monsieur Poirier constate également que le gouvernement fédéral semble de plus en plus privilégier le soutien des organismes à vocation multiethnique plutôt que monoethnique. Si cette tendance permet de « désenclaver » certaines communautés et d'agir sur des enjeux transversaux, de nombreuses communautés affirment ne pas « se reconnaître » au sein de ces organisations. La difficile question de la représentativité de la représentation est ici posée.

En ce qui concerne la participation politique, le chercheur constate que la vaste majorité des recherches portant sur la participation politique des citoyens (vote, implication politique, etc.) montre que la variable socio-économique (revenus) ainsi que le niveau d'éducation représentent des déterminants fondamentaux de la participation. Or, ces données sont relativement peu prises en compte par les gouvernements, plus prompts à parler d'exclusion culturelle qu'à « croiser » les variables de l'origine ethnique, des revenus et de l'éducation. Par ailleurs, le gouvernement exerce également une responsabilité certaine. Ainsi, en 2001-2002, près de 80 % des fonds alloués par le gouvernement fédéral visaient la transformation de l'opinion publique (lutte contre le racisme), la compréhension interculturelle ainsi que l'adaptation des institutions à la diversité. Seulement 21 % des fonds étaient alloués à des projets visant l'intégration et la participation sociopolitique des communautés ethniques. Nos

recherches portant sur la gestion de la diversité au sein des villes canadiennes montrent des tendances similaires.

Pour monsieur Poirier, il importe également d'aborder la question de la mobilité. Le modèle normatif traditionnel (point de départ (lieu d'origine) ---> point d'arrivée (point de chute relativement définitif)) n'est plus tout à fait opérant, l'immigration étant de plus en plus associée à un parcours, un cheminement, un lieu de passage plutôt qu'un lieu de destination. Cette nouvelle normativité remet potentiellement en question le développement d'un sentiment d'appartenance fort et, par conséquent, la possibilité de s'impliquer activement dans son milieu de vie.

Le chercheur aborde la question de la professionnalisation de la participation. Selon lui, les consultations publiques, tables de concertations, etc. sont souvent monopolisées par les mêmes représentants des communautés ethniques (voire certaines communautés ethniques en particulier). Il existe des difficultés indéniables à rejoindre une pluralité d'acteurs, qu'il s'agisse par exemple des jeunes ou des personnes plus âgées. Il constate également que cette crise de la participation est partagée par l'ensemble de la société. Autrement dit, l'expérience vécue par les communautés ethniques rejoint des tendances plus globales et des dimensions dont il faut tenir compte.

Selon monsieur Poirier, la représentation et la participation interpellent, en bout de course, nos conceptions de l'espace démocratique. À cet égard, la volonté largement partagée au sein des sociétés contemporaines d'instaurer une gouvernance démocratique élargie (impliquant aussi bien l'État, le secteur privé que la société civile organisée) est malheureusement trop souvent ramenée à un espace de « livraison » de services pour des citoyens considérés comme des clients, des consommateurs plutôt que des acteurs politiques à part entière. Cet espace est également ramené à une compétition entre des intérêts particuliers, ce qui pose problème dans le cadre d'un débat politique qui se voudrait plus englobant. Enfin, le recours accru aux tribunaux contribue à une judiciarisation des rapports sociopolitiques qui n'encourage certainement pas une plus grande implication politique. Pour conclure, il constate la nécessité d'une approche multidimensionnelle, différenciée et évolutive de la représentation et de la participation.

***Annick Germain, Professeure chercheur titulaire, INRS-Urbanisation, Culture et Société***

Annick Germain rappelle que la Table de concertation des organismes au service des réfugiés et des personnes immigrantes (TCRI) a maintes fois dénoncé les dérives du financement octroyé par le gouvernement fédéral au gouvernement provincial pour l'accueil et l'intégration des immigrants. Selon la chercheuse, le Québec n'utilise que la moitié des fonds fédéraux à cette fin et verse l'autre moitié dans le fonds consolidé de la Province. Par ailleurs, elle constate qu'à Montréal, il existe beaucoup de tables de concertation intersectorielles, communément appelées « tables de quartier », qui regroupent des organismes communautaires qui interviennent dans divers domaines. Ses travaux de recherche ont démontré que l'intégration des organismes œuvrant auprès des immigrants y est marginale. Selon Annick Germain, les communautés culturelles qui ont souvent une culture politique et organisationnelle bien différente de celle du Québec, ne sont pas

particulièrement bienvenues pour siéger sur ces tables. Les immigrants préfèrent souvent le contact direct et personnel avec les élus. Or, les tables questionnent cette approche; ce qui accroît le décalage entre les membres des groupes ethno culturels et les intervenants des tables de quartier. Depuis quelques années, les tables de quartier ont beaucoup changé, elles se sont institutionnalisées et sont perçues comme des lieux de pouvoir. En terminant, Annick Germain se demande si l'on devrait redéfinir certains concepts utilisés dans la recherche sur la gestion de la diversité : représentation et présentation ; connaissance et reconnaissance.

### ***Discussion***

On se questionne sur la collaboration du projet *Un itinéraire pour tous* avec le groupe *Montréal-Nord en santé*. Jacques Dubois précise que le projet *Un itinéraire pour tous* est issu de *Montréal-Nord en santé*. Le défi est de rejoindre la population sans tomber dans les méthodes traditionnelles car généralement les assemblées générales ne sont pas très populaires. Il faut donner le goût aux gens d'être là, d'animer l'assemblée et offrir des services (halte-garderie).

En réaction à la présentation d'Annick Germain, Anne Latendresse souligne que les tables de quartier ne sont pas nécessairement des lieux de pouvoir, car les enveloppes budgétaires y sont restreintes, mais les autorités politiques de la Ville de Montréal, le gouvernement du Québec et les principaux interlocuteurs en ont fait leurs partenaires en matière de développement social. Poser la question de la diversité, c'est également poser la question de la reconnaissance des identités multiples pour améliorer le vivre-ensemble dans la métropole.

Pour Annick Germain, l'affaiblissement des institutions politiques classiques s'effectue parallèlement à une montée des instances de la société civile telles que les tables de quartier. Pour les immigrants, les tables de concertation sont des créations virtuelles, ils ne comprennent pas leurs fonctions et leur statut. Il y a un malaise chez les groupes ethnoculturels car de plus en plus d'institutions de nature non traditionnelle sont mises sur pied et échappent à leur compréhension.

Marie Leahey souligne qu'à la Conférence régionale des élus (CRÉ) de Montréal, les communautés ethnoculturelles sont présentes, mais on observe une crainte de la part de ceux et celles qui siègent à cette instance à représenter un groupe spécifique ; ils veulent représenter les électeurs et électrices de leur quartier et de leur circonscription. Christian Poirier ajoute que la crise de la représentation et de la participation est vécue par l'ensemble de la société. Les gens votent peu, alors les groupes d'intérêts explosent. La situation est frappante chez les jeunes qui votent peu et dont il faut alimenter l'intérêt. Il note également que le sentiment de compétence et la connaissance des rouages de la politique semblent importants dans l'équation de la baisse d'intérêt des citoyens envers le politique.

### ***Impacts de la réorganisation municipale sur la « gestion de la diversité » : le cas de l'arrondissement du Sud-Ouest***

***Anne Latendresse, professeure, département de géographie, Université du Québec à Montréal***

**Simon Langelier, étudiant au doctorat en études urbaines, UQAM-INRS-UCS**  
**Judith Caouette, étudiante à la maîtrise en géographie, UQAM**  
**Marie-Claude Cantin, étudiante à la maîtrise en études urbaines, INRS-UCS-UQAM**  
**Assistant et assistantes de recherche pour DiverCité.**

Le cas de l'arrondissement Sud-Ouest a été étudié afin de voir l'influence des réformes municipales sur la gestion de la diversité. Cet arrondissement est caractérisé par sa position stratégique en raison de l'accès au fleuve et sa proximité du centre-ville. Il est composé de cinq quartiers dont la population est en baisse. Selon les statistiques du recensement de 2001, 73% des habitants sont francophones, mais de plus en plus de minorités ethnoculturelles viennent s'y établir. Par ailleurs, 74% des résidents sont locataires. On assiste à un processus de *gentrification* avec une hausse des mises en chantier.

À la suite de ce portrait de l'arrondissement, Judith Caouette présente la nouvelle configuration institutionnelle municipale mise en place à la suite de la réorganisation municipale. Après avoir rappelé les principales étapes de la réorganisation municipale amorcée en 2000 et mise en œuvre en 2002, elle présente les instances de pouvoir et leurs compétences à l'échelon de la Ville et à celui des arrondissements.

Le processus de décentralisation a entraîné un partage de compétences entre la Ville et les arrondissements, notamment en matière de la gestion de la diversité: lutte à la pauvreté, logement social, développement social et relations interculturelles. Par la suite, Simon Langelier présente les politiques, programmes et mesures de gestion de la diversité mis en place par l'arrondissement Sud-Ouest. Tout d'abord, il y a le programme de lutte contre la pauvreté émanant du Contrat de ville, grâce auquel 250 000\$ ont été attribués au Sud-Ouest afin de faire le pont entre l'arrondissement et les tables de quartier. Il y a également la politique d'inclusion du logement abordable et le chapitre d'arrondissement du plan d'urbanisme.

Simon Langelier observe qu'en matière de gestion de la diversité et de développement social, l'arrondissement du Sud-Ouest se contente d'appliquer les orientations et les programmes qui émanent du gouvernement du Québec et de la Ville. Il constate également l'absence d'initiative de la part de l'arrondissement et une gestion à la pièce. L'arrondissement témoigne d'une sensibilité particulière en matière de logement abordable.

Après avoir étudié les pratiques institutionnelles de l'arrondissement en matière de gestion de la diversité et de développement social, l'équipe de recherche s'est intéressée aux pratiques et stratégies des tables de quartier de l'arrondissement dans le contexte suivant la réorganisation municipale. Leur recherche montre que l'emphase des tables est mise sur la lutte à la pauvreté et pour le maintien de la population à faible revenu dans les arrondissements. Les intervenants du milieu communautaire craignent que la *gentrification* entraîne les pauvres à l'extérieur du quartier.

Les tables de quartier assurent un rôle de relais de l'information entre les divers paliers gouvernementaux et les organismes communautaires qui en sont membres. Elles favorisent la participation des organismes communautaires à la sphère publique et interviennent par le

biais des pratiques de représentations auprès des élus qu'il s'agisse d'élus fédéraux, provinciaux ou municipaux, ou des fonctionnaires.

En matière de relations avec la Ville et l'arrondissement, les chercheurs mettent en lumière un paradoxe. Bien que les tables soient considérées par la Ville et les arrondissements comme des interlocuteurs privilégiés en matière de développement social, elles ne considèrent pas que l'arrondissement soit le principal échelon à investir. D'ailleurs, il existe une certaine méfiance entre l'arrondissement et les tables de quartier. Celles-ci reprochent à l'arrondissement de ne pas avoir mis en place les mesures nécessaires pour établir un partenariat qui reposerait sur une définition claire du rôle de chacun. L'adoption du modèle de décentralisation de compétences et de pouvoirs de la ville centre vers les arrondissements suggère deux lectures possibles. Pour certains intervenants des tables de quartier, la création des conseils d'arrondissements constitue une opportunité, un espace possible de participation à la gestion et à la planification urbaines. Selon eux, cet espace à investir peut permettre le développement d'un réel partenariat avec l'arrondissement et les élus locaux. Pour d'autres, l'imposition de ce nouveau découpage territorial et d'une nouvelle échelle politico-administrative constitue une tentative de la part du gouvernement provincial d'encadrer leurs interventions et ainsi affaiblir leur autonomie. En conclusion, le cas de l'arrondissement Sud-Ouest ne permet pas de parler d'une approche cohérente en matière de gestion de la diversité et de développement social. Les préoccupations de l'arrondissement sont liées aux questions de revitalisation socio-économique et de conversion des terrains en friche. En matière de gestion de la diversité et de développement social, l'arrondissement se contente de mettre en œuvre des programmes émanant de la Ville ou du gouvernement provincial. Dans ce cas-ci, la décentralisation n'aurait pas encore permis une meilleure prise en compte de la diversité. Il est même légitime de se demander dans quelle mesure elle signifie une concentration du pouvoir dans les mains des élus locaux.

***Regard sur la diversité à Montréal-Nord et pratiques post-fusions municipales  
Kelogue Thérasmé, étudiant au doctorat en études urbaines, UQAM- INRS-UCS  
Sylvie Paré, professeure, département d'études urbaines, UQAM***

Le concept de diversité est polysémique et se décline selon plusieurs variables : ethnicité, classe sociale, religion, genre, etc. Dans sa conception actuelle, la gestion de la diversité constitue une prise en compte des différences ethnoculturelles dans la production et la prestation de services à Montréal. L'arrondissement de Montréal-Nord, située dans la portion nord-est de l'Île de Montréal, réunit une collectivité de 83 000 habitants se caractérisant par la présence d'une population vieillissante et de nombreuses familles monoparentales. La faible scolarité y est souvent associée à la monoparentalité et à la pauvreté (65% des familles monoparentales ont un faible revenu). Les minorités visibles constituent près du quart de la population de cet arrondissement. Leur proportion est d'ailleurs en hausse depuis 1991. Conséquemment à l'apport d'une immigration nouvelle croissante, une plus grande diversité de religions, telles que l'Islam, prennent de plus en plus de place à Montréal-Nord.

À partir d'entrevues réalisées en 2001 et, plus récemment, en 2006, on tente d'analyser les structures, pratiques et politiques de la gestion de la diversité de Montréal-Nord. Suivant la réorganisation municipale, les chercheurs observent que plusieurs programmes ainsi que de

nombreuses responsabilités ont été transférées aux directions d'arrondissement pendant cette période de transition. Avant la réorganisation municipale, la gestion de la diversité se résumait surtout à la gestion des relations interculturelles. Elle ne visait pas à établir des politiques en tant que telles, ni même de songer à l'égalité en matière d'emploi (PAE). Cependant, après la réorganisation municipale, l'arrondissement Montréal-Nord s'est notamment doté du projet *Un itinéraire pour tous*, d'un programme de soutien aux jeunes familles démunies, du projet *Un toit pour tous*. En terminant, Sylvie Paré et Kelogue Therasmé proposent des pistes de réflexion sur la gestion de la diversité à Montréal-Nord. Ainsi, ils constatent une volonté d'aller de l'avant avec des approches universelles. Ensuite, il apparaît essentiel d'élargir la notion de gestion de la diversité, jusqu'à présent entendue à partir de marqueurs identitaires (couleur de la peau, ethnicité, statut immigrant). Parallèlement, les chercheurs observent le besoin indubitable de ressources et d'outils pour réaliser des projets à portée universelle. Finalement, centrer les efforts sur les relations entre les divers groupes plutôt que le soutien à divers groupes spécifiques semble être l'optique retenue par l'arrondissement Montréal-Nord, ce qui rejoint encore une fois l'approche universaliste de la gestion de la diversité.

### ***Projet Forfait deux pour un : Élaboration d'une Déclaration citoyenne***

#### ***Johanne Bouchard, coordonnatrice du Comité Femmes et développement régional, Conférence régionale des élus de Montréal***

Cette démarche, initiée par des groupes de femmes établis dans divers quartiers montréalais et appuyée par le Comité femmes et développement régional de la Conférence régionale des élus et élues, consiste à outiller des groupes de femmes afin de les inciter à jouer un rôle plus actif dans la sphère municipale, dans les arrondissements qu'elles habitent et à l'échelon Ville centre. Elle sert d'assise à des actions collectives ou à des interventions en vue de l'amélioration des conditions de vie dans l'arrondissement. Ce projet a été initié par le Centre d'éducation et d'action des femmes (CÉAF) de l'arrondissement Ville-Marie à l'occasion du projet de revitalisation urbaine intégrée dans le cadre duquel des forums ont été organisés pour permettre aux habitants de l'arrondissement de faire connaître leur vision du développement. Le CÉAF, déjà impliqué dans le quartier, a constaté qu'il était difficile pour les femmes d'intervenir pour prendre part au développement de leur communauté. C'est donc dans ce contexte qu'il a initié une démarche participative avec des femmes du quartier menant à la Déclaration citoyenne.

Cette démarche s'inscrit dans un processus d'éducation populaire ayant pour objectif de répondre aux besoins des femmes à l'échelle du quartier, et visant à adopter une démarche favorisant la prise de parole. Deux volets, l'information et le soutien à la production de la Déclaration citoyenne, ont été déterminés à partir desquels dix ateliers portant sur les structures municipales, le soutien à l'élaboration et à la production de la Déclaration, etc. ont été tenus. Plusieurs organisations ont participé au processus et en ont fait la promotion. À la suite de cette première expérience, le Comité femmes de la CRÉ de Montréal a promu la production de déclaration par d'autres centres de femmes (La Marie Debout, le Centre des femmes de Rosemont, de Pointe-aux-Trembles, de Rivières des Prairies) et d'autres sont en cours actuellement. En somme, on constate que le projet suscite de l'intérêt. Le *comité Femmes et développement régional de la Conférence régionale des élus de Montréal (CRE)* a financé en partie le développement du projet et le Conseil des Montréalaises a participé au

développement de la démarche en produisant un guide pour l'élaboration de futures déclarations citoyennes.

### **Discussion**

Lors de la période de questions, Anne Latendresse questionne le concept de «gestion de la diversité» tel qu'entendu par la Ville de Montréal et repris par l'équipe de recherche. Elle considère qu'il est important de se distancier de cette définition adoptée qui reflète une approche managériale, approche qui à son avis est insuffisante. Elle explique les raisons qui motivent DiverCité à prendre le pari d'élargir le concept de diversité pour l'élargir et y inclure des groupes sociaux minorisés dans la ville. Elle rappelle que la lecture marxienne de la ville, en vogue dans les années 1970, n'a pas été en mesure de reconnaître les divers référents identitaires aujourd'hui associés à la diversité, autre que celui associé à l'appartenance de classe sociale. Toutefois, cette approche a eu le mérite d'intégrer des éléments d'analyse liés à la reconnaissance de l'existence des inégalités dans la ville. À son avis, la reconnaissance de la diversité dans la métropole est importante dans la mesure où, au-delà du discours sur l'égalité des droits, tous les habitants et tous les groupes sociaux n'ont pas les mêmes opportunités, ni les mêmes droits. Reconnaître l'existence de ces inégalités rend possible, voire nécessaire si on veut atteindre la justice sociale, l'adoption de programmes, de politiques qui tiennent compte de ces différences sociales ou sociospatiales. En matière de participation publique par exemple, il est désormais admis que la participation des femmes aux instances électives ou participatives nécessite l'adoption de mesures et de conditions qui tiennent compte de certaines conditions liés à leur appartenance de genre. Toutefois, la reconnaissance de la diversité et l'adoption de politiques et de programmes visant des groupes spécifiques ne suffit pas, si l'on veut éviter d'être piégé dans une approche *communautarienne*. L'objectif de la municipalité, des arrondissements et d'autres acteurs locaux comme les tables de quartier doit viser à construire le vivre-ensemble qui considère la diversité des identités.

Par la suite, Annick Germain aborde le caractère artificiel des arrondissements. Elle ajoute que la politique locale est difficile à comprendre, notamment parce les deux principaux partis politiques à Montréal sont difficiles à différencier ce qui rend les enjeux politiques municipaux difficiles à cerner pour les citoyens. Dans les arrondissements, 90% du budget est déjà alloué aux dépenses courantes (salaires des fonctionnaires, fourniture de services, etc.) ce qui laisse une très faible marge de manœuvre pour intervenir et innover en matière de gestion de la diversité et de développement social. L'arrondissement a tout de même le pouvoir de décider de la configuration administrative, notamment avec la loi 33 qui laisse un peu plus de marge de manœuvre. En terminant, Winnie Frohn ajoute que les pratiques et les stratégies des arrondissements ne sont pas uniquement une question d'argent, mais également d'idéologie et de style de gouvernance.

### **Table ronde/Synthèse de la journée**

#### ***Dimitri Roussopoulos, fondateur du Centre d'écologie urbaine et président du Chantier Démocratie de la Ville de Montréal***

La diversité est un concept écologique car la nature est un exemple de diversité et de complémentarité. L'analyse de la diversité doit commencer par une analyse de la concentration de pouvoir et conséquemment celle des inégalités. Il faut encourager la

production d'analyses favorisant la compréhension de la formation des luttes urbaines et de celles portées par les féministes, les écologistes et les militants des divers mouvements sociaux dans une perspective historique. Il faut aboutir à une lecture analytique du pouvoir, nécessaire à son avis pour parvenir à l'émergence d'une société plurielle. Il conclut que même les élus progressistes sont prisonniers de la bureaucratie. L'arrogance des institutions et de la bureaucratie doit être contrée par l'élaboration d'une théorie de la démocratie et une meilleure compréhension de la démocratie directe et participative.

### **Sylvie Paré**

Comme les individus cumulent souvent divers statuts et référents identitaires, on remarque de nombreuses intersections dans la conception de la diversité. La chercheuse réitère la nécessité de mieux définir le concept de la diversité tel que retenu par le groupe de recherche. Les données issues des recensements permettent à son avis de cerner, du moins empiriquement, la diversité montréalaise d'aujourd'hui. Mais on doit l'inscrire dans le temps. Pour cela, il importe de contrer les décalages issus des recensements en faisant des enquêtes plus élargies sur le terrain. L'intérêt des approches intégrées, comme celle d'Un itinéraire pour tous, retenue par Montréal-Nord est certes un exemple du comment mieux rejoindre les diverses catégories de la population dans un ensemble d'actions concertées. Ceci rappelle du même coup l'importance que revêtent les analyses différenciées basées sur les dimensions du genre, de la classe sociale et de l'appartenance ethnoculturelle, ce qui pourrait ressembler pour certains à de l'analyse « *surdifférenciée* », alors qu'il s'agirait plutôt de prendre en compte l'intersectionnalité des marqueurs de l'identité.

### **Anne Latendresse**

De prime abord, la chercheuse précise que le groupe de recherche DiverCité doit mieux développer l'approche conceptuelle et théorique posée par l'utilisation de l'expression « gestion de la diversité ». L'intérêt d'étudier la diversité ne réside pas exclusivement dans l'analyse de l'offre de service par la municipalité. Les enjeux liés à la diversité vont bien au-delà de l'offre et de l'accès aux services. Les citoyens ne sont pas homogènes, ils ont des besoins et des intérêts différenciés, mais aussi des représentations sociospatiales de la ville qui diffèrent. Poser la question de la diversité constitue un défi puisqu'il existe différentes dynamiques identitaires selon les arrondissements et elles ne se croisent pas nécessairement. Par ailleurs, les analyses transversales sont rares et chaque chercheur privilégie l'étude d'un groupe social spécifique (en termes de genre, d'appartenance de classe sociale, ethnoculturelle, religieuse, etc.). L'étude de la diversité comprise dans un sens plus large pose donc certaines difficultés, toutefois si l'équipe DiverCité réussit cela constituera sans doute une contribution importante sur le plan de l'avancement de notre compréhension de la diversité dans la métropole. Elle considère que l'approche descriptive est un passage obligé pour l'équipe, d'autant plus que la période 2000-2006 a été très instable politiquement à Montréal. L'exercice comparatif des pratiques et stratégies des arrondissements en matière de diversité et de développement social dans le contexte suivant la réorganisation municipale qui informe de la réalité montréalaise pose certaines difficultés. Bien que la réforme remonte au début des années 2000, il est déjà difficile de retracer la situation avant la réforme, et ce, autant chez les fonctionnaires que dans les organismes communautaires. En outre, les chercheurs se sont surtout attardés à la période du RCM et la période sous le maire Bourque a été peu étudiée.

### **Conclusion**

En conclusion, Anne Latendresse souligne que les présentations et les discussions ont été des plus enrichissantes. La conférence de Jorge Leone a bien lancé la journée en proposant une approche comparative avec l'étude des pays andins où la diversité et la participation des groupes minorisés s'exprime différemment. Ainsi, les comparaisons vont permettre d'approfondir les recherches et de mieux comprendre les canaux de participation publique et les stratégies des acteurs sur le terrain. Finalement, les exemples présentés tout au long du colloque permettent de voir que les arrondissements montréalais peuvent constituer un espace à investir à partir des besoins des femmes, pour interpeller les institutions et éventuellement contribuer à leur évolution.

*Propos recueillis et mis en forme par Stéphanie Poirier*

*Agente de recherche INRS-UCS*

*En collaboration avec Anne Latendresse*

*Professeure, département de géographie, Université du Québec à Montréal*

*Le 20 octobre 2006*